

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA PAULA KERN

**EVIDÊNCIAS DA RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA
MUNICIPAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: UMA
ANÁLISE EXPLORATÓRIA**

**CURITIBA
2012**

ANA PAULA KERN

**EVIDÊNCIAS DA RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA
MUNICIPAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: UMA
ANÁLISE EXPLORATÓRIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Oliveira Gonçalves

**CURITIBA
2012**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Kern, Ana Paula

Evidências da relação entre governança municipal e qualidade da educação:
uma análise exploratória / Ana Paula Kern. - 2012.
107 f.

Orientador: Flávio Oliveira Gonçalves.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico.
Defesa: Curitiba, 2012.

1. Educação - Controle de qualidade. 2. Educação - Aspectos econômicos. 3.
Educação - Municípios - Brasil. I. Gonçalves, Flávio Oliveira. II. Universidade
Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento Econômico. IV. Título.

CDD 379.81


TERMO DE APROVAÇÃO

Ana Paula Kern

“Evidências da relação entre governança municipal e qualidade da educação. Uma análise exploratória ”

DISSERTAÇÃO APROVADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA NO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO PARANÁ, PELA SEGUINTE BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Flavio de Oliveira Gonçalves
(Orientador/UFPR)


Prof. Dr. Armando Vaz Sampaio
(Examinador/UFPR)


Prof. Dr. Marco Túlio Aniceto França
(Examinador/UFPR)

27 de agosto de 2012

*Aos meus pais, Cilda e Ildo, meus
exemplos e grandes incentivadores
nos estudos e na vida, como uma
ínfima homenagem em retribuição
ao amor infinito.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Cilda e Ildo, por todo o amor e carinho com que fui criada e que permanecerão comigo eternamente.

À minha irmã, sempre protetora, Gilvana, pelo incentivo e apoio irrestritos e por ser a melhor e mais adorável amiga que eu poderia ter.

Ao meu cunhado, Douglas, pelo essencial apoio e pela sensibilidade com que me acolhe em todos os momentos.

Às minhas sobrinhas, Júlia, Helena e Laura, pelo amor, pelo apoio, pela força que sinto em tê-las por perto e por serem a principal razão da minha vida.

À minha prima, Jordana, pelo carinho com que me acolheu, pelo incentivo, pela torcida e por estar presente nos momentos em que mais precisei.

Ao Prof. Dr. Aurílio Sérgio Costa Caiado, pela amizade, motivação e, principalmente, pelo incentivo e inspiração oferecidos para minha continuidade na vida acadêmica.

Ao Prof. Dr. Flávio Oliveira Gonçalves, por todos os conhecimentos compartilhados, pela orientação, pela amizade, compreensão e pelas contribuições, sempre pertinentes, fundamentais para esta dissertação.

Aos professores Adriana Sbicca, Armando Sampaio, Fernando Motta, Luciano Nakabashi, Gabriel Porcile, Jair Marques, Marco Cavalieri e todos os demais professores do Departamento de Economia da UFPR, pelos valiosos ensinamentos, imprescindíveis na minha formação. Em especial, ao professor

Maurício Bittencourt, não só pelas aulas, mas pela prontidão e compreensão em atender os meus pedidos.

À minha amiga de infância e irmã de coração, Daniela, por sempre me guiar sabendo dizer as palavras certas nas horas certas, pelo carinho e incentivo.

Aos meus grandes amigos da turma de graduação em Economia, Caio, Sidney, Henrique e Lucas, pela amizade que levarei pra sempre.

Expresso minha sincera gratidão, respeito e admiração aos amigos que fiz nesta jornada, Fabrícia, Ferdi e Mônica, que não deixaram de incentivar um só momento. Especialmente, à amiga Flávia que passou várias noites estudando comigo, traduzindo textos, preparando meus lanches enquanto eu estudava, e principalmente pelo incentivo e amizade. A todos agradeço as brincadeiras e bobagens faladas nos momentos de descontração.

Aos amigos do mestrado, Ana Elisa, Beatrice, Helena, Amauri, Pedro, Rafael, Tiago, além de Cleiton, Kadu, Pedro Lopes, Virgínia, Pamela, Gabriela, Tatiana e Camila. Em especial ao Antônio Gaúcho, Leonardo Baiano e Gilberto, pela imensa amizade e carinho.

Aos colegas do NAPPE, Rogério, Marco Túlio, Fernanda, WJ, Carlos e Arno, pela paciência e amizade, pois sem a ajuda deles essa tarefa seria impossível.

Às secretarias do PPGDE, Ivone e Áurea, pela gentileza e dedicação em atender às demandas dos alunos.

À Capes, pelo auxílio financeiro concedido.

Finalmente, a todos que de uma forma ou de outra participaram da concretização deste trabalho.

*"Se a educação sozinha não
pode transformar a sociedade,
tampouco sem ela a sociedade
muda".*

(Paulo Freire)

RESUMO

A qualidade da educação no Brasil tem sido um tema amplamente discutido devido a sua importância para o desenvolvimento econômico e igualdade. Esse fato pode ser atribuído, entre outras razões, ao reconhecimento que a qualidade da educação pública no Brasil é muito baixa comparada aos demais países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto da estrutura de governança dos municípios brasileiros sobre a qualidade da educação no ensino fundamental, medida pelo IDEB 2009. Partiu-se de uma análise fatorial, usando dados do perfil dos municípios brasileiros do IBGE 2009. Verificou-se a estrutura de governança dos municípios, identificando um número menor de variáveis alternativas, não correlacionadas e que, de algum modo, sumarizaram as informações principais das informações originais encontrando os fatores ou variáveis latentes. Em seguida foi usado o método dos mínimos quadrados ordinários para verificar como a nota do IDEB 2009 é afetada pela estrutura de governo de cada município brasileiro. Para corrigir as heterogeneidades não observadas foi usado o método de bootstrap. O principal resultado encontrado no presente estudo é que, de fato, a estrutura de governança tem impacto positivo no desempenho escolar. Verificou-se que os municípios que tem menores notas no IDEB são os que apresentam uma estrutura de governança mais fraca em relação aos municípios que apresentam maiores notas.

Palavras- Chave: Educação; Qualidade; Governança; Municípios Brasileiros.

ABSTRACT

The quality of Brazilian's education has been a widely discussed topic due to its importance to economic development and equality. This fact, can be attributed, among other reasons, to the acknowledgment that the quality of public education in Brazil is much lower than other countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The objective of this study is to evaluate the impact of governance structure of the cities on the quality of education in elementary school, measured by IDEB 2009. The start point was a factor analysis using profile data of the IBGE 2009 from Brazilian's municipalities. The governance's structure of municipalities was checked, and a smaller number of alternatives, not correlated variables, that, somehow, summarized the main information of the original data, by finding the factors or latent variables, were identified. Then, the method of least ordinary squares was used to see how the note of IDEB 2009 is affected by the structure of government in each of Brazilians municipalities. To correct the heterogeneity not observable was used the bootstrap method. The main finding from the present study is that, in fact, the structure of governance has a positive impact on school performance. It was found that the municipalities that have lower scores in IDEB are those with a weaker governance structure in relation to municipalities that have higher grades.

Key- words: Education, Quality, Governance, Brazilian Municipalities

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: RESULTADO DA ANÁLISE FATORIAL	59
TABELA 2: FREQUÊNCIA DAS VARIÁVEIS DUMMIES	68
TABELA 3: VARIÁVEIS DEPENDENTES E INDEPENDENTES.....	69
TABELA 4: VARIÁVEIS DE CONTROLE	71
TABELA 5: RESULTADO PARA REGRESSÃO	76

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: SCREE PLOT – FATORES A SEREM EXTRAÍDOS.....	58
GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH....	62
GRÁFICO 3: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH....	63
GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH....	64
GRÁFICO 5: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH....	65
GRÁFICO 6: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH....	66
GRÁFICO 7: NORMALIDADE DOS RESÍDUOS	74

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	11
LISTA DE GRÁFICOS	12
1. Introdução.....	14
2. Referencial Teórico	16
2.1. Qualidade da Educação	16
2.2. Governança.....	24
2.2.1. Conceito.....	24
2.2.2. Governança x Democracia	26
2.2.3. Modelo de Descentralização.....	32
2.2.4. Descentralização do Sistema Educacional	38
2.2.5. Surgimento e Atuação dos Conselhos Municipais de Educação	43
3. Dados	46
4. Estrutura Empírica	48
4.1. Análise Fatorial	49
4.2. Método Mínimos Quadrados Ordinários	52
4.3. Método Bootstrap.....	56
5. Resultados	57
5.1 Resultados para análise fatorial	57
5.2. Resultado para OLS.....	67
5.2.1. Estatísticas Descritivas	69
5.2.2. Resultados para Regressão	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
ANEXOS	86

1. Introdução

Em toda a literatura que aborda questões referentes à educação, não há dúvidas sobre os benefícios gerados pelo investimento em capital humano. Governos do mundo todo têm como uma de suas preocupações o acesso de seus cidadãos à educação.

Países cuja população é mais educada possuem uma força de trabalho mais produtiva, o que facilita a implementação de novas e melhores técnicas de produção por parte das empresas, intensificando as atividades de pesquisa e desenvolvimento em novas tecnologias e, conseqüentemente, conseguindo taxas de crescimento mais elevadas. Além dos retornos econômicos, a educação atua como importante instrumento na atenuação da pobreza e das desigualdades de renda e na redução das taxas de criminalidade.

Recentemente, o problema da qualidade do ensino tornou-se o principal tema de estudos na agenda de pesquisa em economia da educação, pois depois da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, ocorreu a universalização do ensino.

Concomitante à universalização do ensino, ocorreu o processo de municipalização da gestão do ensino da rede pública. A descentralização de um sistema educacional é vista como uma forma de gestão mais flexível e transparente, aprimorando a governança e accountability. Por outro lado, existe o problema da incapacidade dos municípios de lidar com a questão, seja por incapacidade estrutural, seja por restrições que os municípios, em particular, enfrentam (Paredes e Pinto 2009).

A questão da identificação dos impactos da municipalização da gestão escolar sobre o desempenho educacional tem implicações importantes para a

formulação de políticas públicas. Porém, tão importante quanto detectar as características que estão mais intimamente ligadas ao desempenho escolar, é verificar a estrutura de governança a qual o sistema esta inserido. Isso porque, boa governança fornece um marco constitucional e legal que apoia o acesso à educação básica universal; proíbem práticas de trabalho nocivas a crianças; proporcionam melhor alocação de recursos e a transparência no setor educacional (USAID 2003).

No Brasil, o conceito de governança tem se desenvolvido principalmente no âmbito corporativo privado, o que levou a ser inicialmente difundido na educação privada e muito pouco ainda nos sistemas educacionais públicos, seja na gestão, seja na formulação de políticas. Hoje, o conceito segue sendo amplamente difundido, discutido, experimentado; está cada vez mais disseminado na literatura, quando se refere ao exercício do poder, ao processo decisório, às relações internas e externas e à gestão nas organizações.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é avaliar o impacto da estrutura de governança dos municípios brasileiros sobre a qualidade da educação no ensino fundamental, medida pelo IDEB 2009.

Além desta introdução, o restante do trabalho está dividido da seguinte forma: a seção 2 revisa a literatura prévia acerca deste tema, a seção seguinte descreve os dados empregados, a seção 4 mostra a estrutura empírica utilizada, a seção 5 apresenta os resultados da análise empírica e a sexta última seção traz as considerações finais.

2. Referencial Teórico

2.1. Qualidade da Educação

A partir de 1930, a sociedade passou por transformações políticas, econômicas e sociais, principalmente em função da transição de uma sociedade pré-capitalista, agrário-comercial, para uma sociedade urbano-industrial, aumentando, portanto, o crescimento da população urbana. Este aumento manifestou-se também numa maior demanda pela educação, uma vez que ela representava um meio de êxito profissional e acesso a posições socialmente valorizadas. Estes fatores contribuíram para a ampliação do sistema escolar no país e, por decorrência de tais transformações, o Estado passou a ser interventor em todos os setores da sociedade e também da educação, criando para tanto, o Ministério de Educação e Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação. (Haidar, Tanuri, 1998).

A educação passou a ser considerada numa perspectiva quantitativa, uma vez que o país investiu muito na expansão da rede de ensino. Na década de 1950 a população era de 50 milhões; destes, cerca de 30% frequentavam a escola e o país aumentava cada vez mais o atendimento educacional, investindo na sua ampliação, que sempre foi vista nas políticas e normas educacionais como atendimento à demanda, considerando principalmente as camadas menos favorecidas da sociedade. A expansão, neste sentido, tinha como objetivo favorecer a inclusão, sob o ponto de vista de atendimento à demanda. A preocupação, portanto, estava centrada na quantidade (Oliveira, 2005).

A qualidade do ensino, segundo o olhar de Beisiegel (2005), começou a ser prejudicada justamente pela rápida expansão da rede. O autor entende a crise

do ensino no que se refere à sua qualidade, como consequência da extensão de oportunidades educacionais às camadas mais carentes da população, principalmente após a lei nº 5.540/68 que incidiu sobre o Ensino Superior e a lei nº 5.692/71 que alterou a sistemática de funcionamento do ensino do primeiro e segundo grau e formalizou a expansão educacional.

A expansão quantitativa da rede, a complexidade resultante do crescimento, a multiplicação e diversificação dos quadros e tarefas resultaram na burocratização e ritualização dos serviços. Além disso, a expansão trouxe problemas como a improvisação de salas de aula e de professores, a escassez de recursos, a multiplicação dos períodos de funcionamento da escola, bem como a alteração do currículo com vistas a atender às novas exigências e necessidades da demanda (Beisiegel, 2006).

No entanto, o autor aponta que, com a democratização do ensino, a escola acabou por atender a níveis muito diversificados de alunos e, conseqüentemente de saberes, ficando, pois, a qualidade do ensino ministrado na escola, comprometida.

A democratização do ensino, na perspectiva apontada por Beisiegel, impele a qualidade. “O rendimento precário da nossa escola é um dado da nossa realidade nacional” (Beisiegel, 2005). Portanto, enquanto que no passado o sistema de ensino atendia a poucos e rendia mais, qualitativamente, a abertura da escola para as camadas mais pobres da população a fez crescer em número de vagas, mas a fez também perder, guardadas as devidas proporções, a qualidade do ensino ministrado. Ainda segundo Beisiegel (2005), embora a escola tenha perdido, em termos qualitativos, a democratização

trouxe às camadas carentes serviços antes inacessíveis. Mesmo que a educação não seja considerada qualitativamente relevante, ela proporciona melhorias significativas para as camadas populares que frequentam a escola.

Ao contemplar a questão da quantidade sobre a qualidade nas ações políticas para a área da educação no Brasil, Oliveira (2005), afirma que a quantidade sempre foi a grande preocupação dos governos e suas políticas educacionais.

Somente na década de 1990 é que o Brasil manifestou uma preocupação efetiva com a qualidade da aprendizagem dos alunos, e com sua aferição, obtida por meio de instrumentos de avaliação externa como o SAEB, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, a Prova Brasil, o ENEN e o ENADE.

O país ainda passa por avaliações internacionais como o PISA, Programa Internacional de Avaliação de Alunos, promovido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aplicada aos alunos das redes pública e privada, com faixa etária de 15 anos. Para Coelho (2008) a ineficiência do sistema escolar, bem como as novas exigências de qualificação e formação, aliadas à reestruturação do Estado brasileiro foram os alicerces das reformas de implantação das avaliações externas no Brasil. No momento em que o Estado deixa de ser provedor, para ser o regulador, as recomendações de agências internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência, e a Cultura, passam adequar o sistema escolar brasileiro para atender às necessidades do mercado de trabalho.

O país deixa, portanto, de pensar a educação sob o prisma da quantidade para se voltar a uma questão mais séria: a qualidade. Qualidade concebida por agências multilaterais com o propósito de diminuir a taxa de pobreza dos países em desenvolvimento e de adequar a educação, com vistas a atender a reestruturação produtiva do capitalismo, onde ela ganha papel central, ao ser considerada como uma condição geral de produção. (Bruno, 1996)

O Ministério da Educação/Inep e parte dos educadores e especialistas brasileiros, desde a década de 1990, reconhecem que um dos maiores problemas da educação brasileira na atualidade é a falta de qualidade do ensino básico. Pesquisas realizadas pelo INEP com a aplicação da Prova Brasil, do Saeb e do Enem para detectar o nível de aprendizagem dos alunos nos apontam déficits no ensino oferecido pelas escolas brasileiras: “No Brasil, há mais de 8,7 milhões de alunos do Ensino Fundamental em série incompatível com a idade” (Polato, 2009).

Sendo assim, é importante medir a qualidade da educação e saber por que tal medida é relevante para os fenômenos econômicos. Segundo Hanushek (2006), normalmente, são as habilidades cognitivas dos indivíduos que se colocam como a componente do capital humano referente à sua qualidade. Além disso, tem-se a escolaridade como um dos fatores que contribuem para a formação de habilidades cognitivas, além de vários outros, como fatores familiares e habilidades individuais. Dessa forma, o desempenho de alunos em testes padronizados, geralmente aceitos como medida da qualidade da educação, presta-se a ser medida das habilidades cognitivas e, portanto, a ser usado em estudos que buscam entender os impactos destes fatores.

Dados estes fatos, pode-se verificar a relevância econômica de aumentos na qualidade do ensino. Ainda em Hanushek (2006), é argumentado que há forte evidência de que a qualidade do ensino, medida por testes padronizados, está diretamente relacionada aos rendimentos individuais, produtividade e crescimento do produto. Pelo trabalho, a evidência típica revela que o desempenho medido em testes, ajustando por quantidade de educação, experiência dos trabalhadores e outros fatores, tem contribuição positiva e clara sobre os rendimentos. Há, por fim, o dado de que um aumento de um desvio-padrão nas notas de testes de matemática pode refletir rendas anuais 12% maiores, e tal número pode representar uma estimativa subestimada do impacto real.

Hanushek e Kimko (2000) abordam a questão da qualidade do ensino pelo lado do crescimento econômico. Para uma amostra de países entre 1960 e 1990, os autores chegam à conclusão que um aumento de um desvio-padrão na qualidade do ensino (medida pelo resultado em testes padronizados) implica taxas de crescimento do produto maiores em 1,4 pontos percentuais ao ano. Além disso, a inclusão de variáveis de qualidade do ensino representa um claro aumento do poder de explicação desses modelos em relação àqueles que consideram apenas a quantidade do ensino. O trabalho também contém uma forte argumentação favorável à interpretação desses fatos como sendo a qualidade do ensino causadora do crescimento. Para tanto, se verifica que o aumento de recursos destinados à educação (possível resultado do crescimento do produto) não possui impacto significativo sobre os resultados dos testes padronizados. Os autores ainda verificam seus resultados utilizando amostras de imigrantes (para eliminar variáveis omitidas que influenciariam

tanto os resultados dos testes como do crescimento) e excluindo da amostra países do leste asiático (que poderiam viesar a amostra, dado seus históricos de notas altas em testes).

Além desse, alguns outros trabalhos que buscaram estimar os retornos privados e sociais associados à qualidade da educação em contraposição aos retornos da quantidade encontraram evidências de que vale mais a pena investir em qualidade do que em quantidade. Behrman e Birdsall (1983), utilizando dados do censo brasileiro de 1970, concluíram que tanto os retornos privados quanto os retornos sociais da qualidade são substancialmente mais elevados comparativamente àqueles calculados para a quantidade de educação. Behrman, Ross e Sabot (2002), em estudo realizado para o Paquistão, encontraram evidências de que, nesse país, investir em aprofundamento da qualidade da educação primária tem retorno maior do que investir em ampliação do acesso à escola secundária.

Um último aspecto dos impactos econômicos da educação se refere à distribuição de renda. De acordo com Menezes Filho (2001), diferenças na composição da educação da força de trabalho explicam cerca de metade do aumento da dispersão dos rendimentos no Brasil entre 1960 e 1970, tendo esse efeito contribuído para aprofundar a desigualdade de renda na década seguinte. Em vista de tais fatos, é possível que aumentos na qualidade do ensino venham a tornar a distribuição de renda menos desigual, o que geraria benefícios sobre a taxa de criminalidade e o crescimento do produto.

Se por um lado os estudiosos da área parecem não discordar de que a qualidade da educação apresenta efeitos positivos e relevantes sobre diversos resultados econômicos, por outro, ainda é difícil abordar os meios mais

adequados para melhorar a qualidade do ensino, pois a tendência das políticas educacionais da América Latina ainda está na expansão do número de alunos, sem cuidados sistemáticos com a qualidade do sistema educacional.

De acordo com um relatório da Partnership for Educational Revitalization on the Americas (Preal, 2006), a despeito dos aumentos significativos nos gastos com educação, diversos problemas ainda permanecem no continente. Os resultados dos alunos em testes ainda são baixos e não têm apresentado melhora; alunos de regiões e classes mais pobres têm ensino de pior qualidade, aprofundando as diferenças regionais e sociais; e os esforços para aprimorar a qualidade dos professores e os incentivar a melhorar o ensino não têm apresentado resultados. Em suma, o aumento de alunos matriculados e o aumento do tempo de permanência na escola são mudanças positivas, mas não bastam.

A situação no Brasil não é atípica em relação à América Latina. Ferreira e Veloso (2006) montam uma descrição geral da quantidade e qualidade da educação no país relacionando-as, inclusive, com as de outros países. Os autores apontam que o Brasil tem indicadores baixos do nível de escolaridade se comparado a outros países: elevada taxa de analfabetismo (13,6% em 2000), baixa escolaridade média (4,9 anos em 2000) e baixa porcentagem da população com os ensinos médio e superior completos (14,4% e 7,5% em 2000, respectivamente). Esse último fator tem peso importante, uma vez que é esse nível de ensino que possibilita evoluções tecnológicas e maiores aumentos de produtividade. Além disso, os autores mostram que estas variáveis são piores no Brasil do que em países de renda per capita semelhante, principalmente Chile e Argentina. Eles ainda concluem, dada uma

amostra de países, que o Brasil tem uma escolaridade média em anos menor que a prevista para seu nível de renda per capita.

Por outro lado, Ferreira e Veloso (2006) atentam para a evolução recente da escolaridade no Brasil. Entre 1960 e 2000, os anos completos de ensino para a população com quinze ou mais anos aumentaram de 2,9 para 4,9. Os autores advertem, entretanto, que países como Chile e Argentina também tiveram aumentos desse tipo, de forma que a diferença entre o Brasil e estes países aumentou.

Por fim, em referência à qualidade da educação, os autores usam dados do Saeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) para determinar a situação Brasileira. A conclusão geral é de que a qualidade do ensino caiu recentemente no país. Esse resultado é mais claro para o ensino público, no qual houve uma queda nas notas do Saeb para todas as provas (língua portuguesa e matemática) e em todos os níveis de ensino (oitava série do ensino fundamental e terceiro ano do ensino médio). O ensino privado viu aumento no desempenho em matemática para as duas séries e uma situação estável no desempenho em língua portuguesa.

2.2. Governança

2.2.1. Conceito

O conceito de governança surge com base nos trabalhos de agências multilaterais, notadamente o Banco Mundial, no início da década de 1990. O termo emerge fortemente associado à concepção de bom governo e capacidade governativa, ou seja, capacidade de ser governo. De acordo com essa formulação, a governança seria expressa na competência de o Estado executar eficientemente as políticas públicas.

Se, no primeiro momento, o conceito encontrava-se restrito a uma noção de desempenho gerencial e administrativo, com outras palavras, na capacidade de ação de um governo (Diniz, 1997, apud Santos Junior, 2001), na medida em que, passa a fazer parte do debate acadêmico, a noção de governança sofre transformações no seu conteúdo. Incorpora questões outras, além das relacionadas à boa performance da máquina estatal, como, por exemplo, atuação da sociedade civil como ator político. Ao deslocar a centralidade da análise do *modus operandi* do Estado na implementação de políticas públicas, da relação eficiência entre demandas e resultados da ação governamental, para a relação cooperativa e também conflituosa entre diversos atores sociais e políticos envolvidos na gestão da cidade, o conceito opera uma redefinição.

Conforme Melo (2003), o conceito de governança englobou questões relativas ao formato institucional dos processos decisórios, como da participação e descentralização e da própria definição do mix público/privado. Um aspecto fundamental da transformação do conceito é que a idéia de hierarquia, como princípio organizador da relação Estado e sociedade, cede lugar aos de

cooperação e colaboração, envolvendo as três esferas, Estado, mercado e sociedade civil.

Governança, no seu significado atual, diz respeito à existência de mecanismos institucionais e informais que possibilitem e garantam um ambiente no qual, de acordo com Camargo (2005), haja um fortalecimento do poder local, dos processos de descentralização, valorização dos movimentos comunitários, da promoção do associativismo, do “empoderamento” (empowerment) dos principais atores, do desenvolvimento institucional e da democracia em rede.

Nessa mesma concepção, governança educacional refere-se a como os sistemas e as organizações educacionais são estabelecidas, como nelas o poder é distribuído e exercido, quais as estruturas são empregadas, como ocorre o processo decisório, quais são as responsabilidades formais, quais são os papéis formais e informais, qual a relação entre os distintos atores, quais as relações entre os distintos níveis e esferas de autoridade, como se exerce a responsabilidade fiscal, como ocorre o adequado registro e emprego orçamentário, entre tantas outras questões.

Os princípios da governança vinculam-se na sua essência à transparência devida entre os sistemas e organizações educacionais e aqueles que os integram e neles atuam, bem como e a quem elas se destinam, portanto todos os atores sociais envolvidos, interessados ou atuantes no sistema educacional e que lhe conferem função social e pública. A governança aparenta a transparência. A cada dia a sociedade exige mais transparência, isso tudo tem a ver com cidadania, ação política, responsabilidade social e direitos humanos.

2.2.2. Governança x Democracia

Há uma literatura teórica significativa que formalmente modela os mecanismos e as condições sob as quais a descentralização do serviço público possa afetar a prestação de serviços. Esta literatura não faz previsões firmes sob a possibilidade de que a descentralização necessariamente melhora a oferta global de bens públicos. No entanto, ela sugere que o efeito da descentralização será heterogênea. Existem algumas circunstâncias em que as comunidades mais pobres se beneficiariam mais do que as não pobres, e outras situações em que elas se beneficiariam menos.

O principal argumento a favor da descentralização é que traz as decisões para mais perto das pessoas. Oates(1972) apresenta um modelo em que os governos centrais produzem um nível comum de bens públicos para todas as localidades, enquanto os governos locais podem adaptar a produção de bens públicos aos gostos locais. Fornecimento local supera o problema de assimetrias de informação sobre preferências heterogêneas. Oates(1972) encontra que a disposição local é preferível, quando o ganho de uma melhor adequação entre as saídas do governo local e as preferências locais, superam as economias de escala na prestação do governo central. Lockwood (2002) e Besley e Coate (2003) mostram que a descentralização também pode ser ineficiente devido à partilha de custos, ao comprometimento estratégico e falta de capacidade de resposta aos benefícios regionais na escolha de projetos resultantes de um processo legislativo centralizado. Bardhan e Mookherjee (2005) argumentam que os sistemas centralizados de entrega são propensos à corrupção burocrática devido a problemas no monitoramento de desempenho,

enquanto os responsáveis políticos locais que estão mais perto das pessoas, podem ser mais facilmente controlados.

No entanto, a literatura teórica também apresenta uma série de razões pelas quais a descentralização poderia degradar a prestação de serviços públicos. Oates (1972) explica que a descentralização perde economias de escala na prestação de serviço central. Smith (1985) argumenta que a descentralização pode piorar os resultados quando os governos locais são tecnicamente menos capazes do que o governo central para administrar a entrega dos serviços públicos. Além disso, Bardhan e Mookherjee (2005) analisam a possibilidade de captação dos recursos públicos pelas elites locais sob a descentralização, através da alocação de recursos públicos para os seus usos preferenciais. Eles argumentam que a captura por grupos de interesse localmente fortes é mais fácil com a descentralização. Neste caso, a não elite têm pouca voz nas decisões locais e as suas preferências e necessidades serão cumpridas. Por exemplo, se as elites locais não usarem as escolas públicas locais, eles provavelmente preferem que os recursos públicos fossem alocados em outros lugares.

Há também análises empíricas de políticas recentes no Brasil e na Índia, as quais revelam que os efeitos da descentralização podem apresentar diferentes resultados em diferentes regiões (Baiocchi, 2005; Chaudhuri, 2005). Tandler (1997), por exemplo, mostra que em estados como o Ceará, a descentralização dos serviços de saúde pública resultou em pior desempenho na provisão. Por outro lado, Santos (1998) argumenta que houve grande melhora em taxas de matrícula e acesso a saneamento básico a partir da experiência de descentralização em Porto Alegre com o chamado "orçamento participativo".

De acordo com a literatura, os resultados são ambíguos, mostrando que a preponderância de efeitos positivos depende do contexto em que estruturas descentralizadas são implementadas (Bardhan, 2002). Revisaremos a seguir as principais conclusões da literatura a respeito do tema.

Possíveis Vantagens da Descentralização

Grande parte da ênfase dada por organismos multilaterais à adoção de estruturas descentralizadas tem relação com as vantagens que governos locais detêm em aspectos informacionais, uma vez que estão mais próximos dos locais onde são oferecidos os serviços públicos. Os primeiros trabalhos, como já citado acima, Oates (1972), enfatizavam que assumindo a existência de preferências heterogêneas entre diversas regiões e na ausência de *spillovers* (transbordamentos), haveria justificativa teórica para adoção de um sistema descentralizado. O motivo seria que a razão de ser de um sistema descentralizado é que o consumo dos bens e serviços oferecidos estariam confinados à jurisdição do governo local e por isso, era preciso assumir preferências heterogêneas e ausência de transbordamentos. Trabalhos posteriores, como o de Tommasi e Weischelbaum (1999), chamaram atenção para questões relacionadas à informação e *accountability*. Para esses autores, quanto maior a jurisdição dos governos, a conexão entre pagamento pelos serviços públicos e desempenho desses serviços se tornaria mais fraca devido à falta de *accountability*.

No caso da educação, King e Özler (1998) sustentam que a descentralização administrativa de algumas tarefas na Nicarágua, que foram transferidas do governo central para conselhos locais com envolvimento de pais, teve impacto

positivo sobre o desempenho dos alunos nos locais onde houve maior autonomia. Probe (1999) afirma que as instituições de *accountability* locais não são fortes no norte da Índia, onde se verificam problemas na provisão de serviços relacionados à saúde e educação. O resultado surpreendente é que o desempenho educacional local na China, que vive sob regime autoritário, é melhor do que em muitas partes da Índia, democrática desde sua independência (Drezè; Saran, 1995). O mesmo poderia ser dito sobre a provisão educacional em Cuba e os resultados piores de outros países latino-americanos. A razão desses fenômenos seria a existência de instituições locais de *accountability* (Bardhan, 2002).

Embora a democracia possa ajudar a criar instituições que respondam melhor às demandas da população, ela não é suficiente para garantir a provisão adequada de serviços públicos. Lindert (2003) caracteriza a Índia como um país que, embora com eleições livres, não deu oportunidades de voz política a significativa parte de sua população ao longo da história, o que teria refletido no elitismo da política educacional indiana, que muito favoreceu o ensino superior. Evidentemente, há vários casos, como nota Bardhan (2002), de países autoritários onde não existem instituições que garantem provisão adequada de serviços públicos e onde, conseqüentemente, a situação é muito pior do que no norte da Índia.

Os exemplos de alguns países autoritários que conseguiram desempenho relativamente superior na provisão de serviços públicos ao de países como a Índia são coerentes com a tese de Lindert acerca da expansão escolar alemã no século XIX. Muito embora a Alemanha de Bismarck não possuísse

instituições democráticas formais com direito de voto, havia instituições que permitiam a participação de segmentos amplos da população em questões relacionadas à educação. Da mesma forma que os Estados Unidos, que sempre contou com direito de voto em nível local, a Alemanha foi líder em escolaridade básica por conta dessas instituições. Ou seja, a descentralização alemã em questões educacionais no período bismarckiano (considerado centralizado em muitos aspectos políticos) teria sido um fator positivo crucial para o excepcional resultado em termos de escolaridade, uma vez que aumentou a voz política da população (Lindert, 2004). Ademais, o sistema norte-americano de educação também se caracterizou por intensa descentralização em sua fase de expansão, tanto do primário quanto do secundário (Lindert, 2004; Goldin; Katz, 2008).

Possíveis Desvantagens da Descentralização

Embora os problemas locais tendam a ser mais bem identificados pelos governos locais, além da cobrança política tornar-se maior, há também aspectos negativos que podem advir da descentralização. Se as elites locais detêm grande parte do poder político, é possível que a descentralização resulte em políticas direcionadas à própria elite e, conseqüentemente, em detrimento do resto da população. Esse é o caso da chamada captura do governo por grupos de interesse.

Pode haver captura tanto do governo central como do governo local. Quando há captura simultânea de ambos, a descentralização tenderá a aumentar a eficiência e a equidade na provisão de serviços públicos caso o governo local seja igualmente ou menos capturado que o central. Todavia, ineficiência e

desigualdade podem ser os resultados quando o desproporcional poder das elites locais captura o governo local em níveis maiores do que o governo central (Bardhan, 2002; Bardhan; Mookherjee, 2000). A extensão da captura depende da desigualdade dentro das comunidades, tradições de participação política, consciência dos votantes, regularidade e transparência dos pleitos, efetividade da mídia, além de transparência nos processos decisórios e nas contas governamentais locais (Bardhan, 2002).

Alguns estudos demonstram que o desempenho de certos programas pode ser pior em locais onde há maior desigualdade fundiária, como mostrado por Galasso e Ravallion (2001) para o caso de Bangladesh (*food for education*). No entanto, não há evidências de que o governo central seja mais sujeito a pressões da população, uma vez que o direcionamento do programa dentro das comunidades foi mais intenso do que o verificado entre comunidades. O sucesso da descentralização, portanto, depende da concentração de poder político local. A descentralização financeira e administrativa, como sustenta Lindert (2004), é interessante em uma fase inicial da expansão educacional porque nas localidades em que a distribuição do poder político é mais igualitária, as demandas de um segmento maior da população tendem a ser levadas em conta na implementação de políticas públicas. Se houver algumas localidades com essa característica, haverá melhora nos serviços públicos dessas regiões, sendo a descentralização um instrumento para se atingir resultados mais eficientes, ainda que indiferentes à distribuição regional. Esse é o outro lado da moeda: a tendência é de aumento das desigualdades regionais com a persistência de um sistema descentralizado. Se, além de eficiência, a equidade for levada em conta, a solução centralizadora em uma

fase posterior à descentralização pode levar a resultados mais eficientes e equitativos, uma vez que a política central pode estimular as regiões atrasadas a atingir os níveis apresentados pelas regiões mais progressistas, que apresentaram melhora na primeira fase. Evidentemente, o sucesso dessa segunda fase depende do grau de captura do poder central, que pode ser expressivo caso as regiões atrasadas contem com elites influentes na política nacional.

2.2.3. Modelo de Descentralização

O modelo foi exposto por Galiani et. al (2008). Suponha que há $i = 1, 2, \dots, M$ províncias, e dentro de cada uma delas, há comunidades diferenciadas por sua condição econômica: pobres e não pobres. Os índices podem ser indexados usando o subscrito $j = \{p, n\}$. Cada ij comunidade tem uma escola representante. A fim de produzir educação e_{ij} , o governo faz um esforço gerencial b_{ij} em cada comunidade, incorrendo em um custo de b^2_{ij} dólares. Cada comunidade também investe seu próprio esforço gerencial a_{ij} na produção de educação, por exemplo, através da participação em associações de pais, de professores, de monitoramento e de expressão das preferências e demandas locais. As preferências sociais da comunidade ij são representadas por uma função de utilidade $u(e_{ij}, a_{ij}) = e_{ij} \cdot a_{ij}$. A tecnologia de produção para a educação é:

$$e_{ij} = \left((\kappa_{ij} a_{ij})^\alpha + (\gamma_i b_{ij})^\alpha \right)^{\frac{1}{\alpha}} \quad (1)$$

onde k_{ij} denota o esforço efetivo de gestão da comunidade ij , e y_{bij} é o esforço eficaz de gestão do governo. O parâmetro $0 < \alpha < 1$ capta o grau de complementaridade entre ambos os esforços (decrecente em α). O parâmetro $0 \leq k_{ij} < 1$ representa a eficiência da comunidade ij no fornecimento de esforço, e o parâmetro $y_i > 0$ representa a eficiência do esforço gerencial do governo.

Por uma questão de simplicidade, assume-se que, se o sistema é centralizado, então $y_i = 1 \forall i$ e $k_{ij} = 0 \forall i \forall j$. Assim, $y_i < 1$ representaria um governo central mais eficiente do que a administração local, como resultado, por exemplo, da presença de economias de escala (Oates, 1972) ou de uma melhor gestão (Smith, 1985), enquanto que $y_i > 1$ representaria um governo local mais eficiente. Da mesma forma, $k_{ij} > 0$ simboliza a eficiência da participação da comunidade na descentralização.

O governo benevolente maximiza a utilidade de cada comunidade, mas com pesos θ_{ij} que representam suas preferências para a educação em cada comunidade. Sob a centralização, assumimos $\theta_{ij} = 1 \forall i, j$. No entanto, no caso da descentralização, os governos locais, talvez sob a influência de elites locais, pudessem comprometer a prestação de serviços públicos contra os pobres (Bardhan and Mookherjee, 2005), levando a $\theta_{ip} < 1$ e $\theta_{in} > 1$. Alternativamente, $\theta_{ip} < 1$ pode representar um maior custo de oportunidade da oferta de educação para os pobres, que podem ter uma preferência por outros bens públicos, mas não conseguiu transmitir uma demanda para o governo central. O modelo se segue quando, em um primeiro momento, o governo decide seu esforço gerencial b_{ij} em cada comunidade. Em seguida as comunidades observam a contribuição do governo, e também escolhem o seu

próprio esforço gerencial a_{ij} . Resolvemos este modelo em dois estágios, para os casos centralizados e descentralizados.

Sob a centralização, como $k_{ij} = 0 \forall i \forall j$, cada comunidade vai sempre escolher $a_{ij} = 0$. Então, o problema do governo é simplesmente:

$$\text{Max}_{\{b_{ij}\}} b_{ij} - b_{ij}^2$$

(2)

Que nos resulta na equação:

$$b_{ij}^c = e_{ij}^c = 1/2 \forall i \forall j. \quad (3)$$

No caso da política descentralizada, dado o esforço do governo de educação b_{ij} , o problema para a comunidade ij é:

$$\text{Max}_{\{a_{ij}\}} \left((\kappa_{ij} a_{ij})^\alpha + (\gamma_i b_{ij})^\alpha \right)^{\frac{1}{\alpha}} - a_{ij} \quad (4)$$

e com a condição de primeira ordem do problema obtém-se:

$$a_{ij}^d(b_{ij}) = b_{ij} \frac{\gamma_i}{\kappa_{ij}} \left(\kappa_{ij}^{\frac{\alpha}{\alpha-1}} - 1 \right)^{\frac{1}{\alpha}} \quad (5)$$

O problema do governo na primeira etapa é a seguinte:

$$\text{Max}_{\{b_{ij}\}} \left[\left((\kappa_{ij} a_{ij}^d(b_{ij}))^\alpha + (\gamma_i b_{ij})^\alpha \right)^{\frac{1}{\alpha}} - a_{ij}^d(b_{ij}) \right] - b_{ij}^2 \quad (6)$$

o qual, após a substituição de a_{ij} , pode ser escrita como:

$$\text{Max}_{\{b_{ij}\}} \theta_{ij} b_{ij} \gamma_i \left(1 - \kappa_{ij}^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}\right)^{\frac{\alpha-1}{\alpha}} - b_{ij}^2 \quad (7)$$

A partir da condição de primeira ordem deste problema obtêm-se:

$$b_{ij}^d = \frac{\theta_{ij} \gamma_i}{2} \left(1 - \kappa_{ij}^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}\right)^{\frac{\alpha-1}{\alpha}} \quad (8)$$

Finalmente, avaliando,

$$a_{ij}^d(b_{ij}) \text{ at } b_{ij}^d \quad (9)$$

Obtêm-se:

$$a_{ij}^d = \frac{\theta_{ij} \gamma_i^2}{2} \left(1 - \kappa_{ij}^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}\right)^{\frac{\alpha-2}{\alpha}} \kappa_{ij}^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \quad (10)$$

E avaliando,

$$e_{ij}(a_{ij}, b_{ij}) \text{ at } b_{ij}^d \text{ and } a_{ij}^d(b_{ij}^d) \quad (11)$$

Verifica-se:

$$e_{ij}^d = \frac{\theta_{ij} \gamma_i^2}{2} \left(1 - \kappa_{ij}^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}\right)^{\frac{\alpha-2}{\alpha}} = \frac{\theta_{ij} \gamma_i^2}{2} \lambda(\kappa_{ij}, \alpha) \quad (12)$$

Sendo assim, podemos nos concentrar na equação (12) a fim de analisar os efeitos da descentralização nos e_{ij} resultados educacionais. Relativa à solução centralizada, os resultados dos descentralizados dependem de quatro fatores muito intuitivos. Em primeiro lugar, os resultados da descentralização são mais elevados (mais baixos) quando a eficiência da administração local γ_i é elevada (baixa) em relação à do governo central. Em segundo lugar, os resultados para educação são melhores nas áreas onde a educação é preferida pelos governos locais (θ_{ij} alta). Em terceiro lugar, os resultados dos sistemas descentralizados dependem positivamente da participação eficiente da comunidade k_{ij} , tal como pode ser demonstrado que $\partial \lambda(k_{ij}, \alpha) / \partial k_{ij} > 0$. Finalmente, no âmbito dos resultados da descentralização, a educação desfruta de um maior canal dado pela complementaridade entre o governo e os esforços da comunidade ($\partial \lambda(k_{ij}, \alpha) / \partial \alpha < 0$).

O modelo nos permite comparar os níveis absolutos de resultados das soluções centralizadas e descentralizadas. Como $\lambda(k_{ij}, \alpha) \geq 1$ para $k_{ij} \geq 0$, a partir da comparação de $e_{cij} = 1/2$ e $e_{dij} = \lambda(k_{ij}, \alpha) \gamma_i^2 \theta_{ij} / 2$, é imediato que $\gamma_i^2 \theta_{ij} > 1$ é uma condição suficiente para a superioridade da descentralização.

É intuitivo que uma condição suficiente dependa apenas destes dois parâmetros, como o esforço da comunidade (e da complementaridade associada) só pode melhorar o resultado do sistema descentralizado. Existem os conjuntos de valores de parâmetros para os quais a solução centralizada é superior. Assim, a solução do modelo é ambígua em relação à superioridade geral de um arranjo institucional sobre o outro.

O modelo também é ambíguo com relação aos resultados distributivos. Cada comunidade investe em seu próprio esforço gerencial para a produção de educação. À medida que o θ_{ij} eficiência deste esforço local é suscetível de variar entre as comunidades, e essa heterogeneidade pode ser aumentada pelo governo para complementar o investimento, os efeitos da descentralização irão diferir entre comunidades.

Além disso, os governos locais podem ter preconceitos θ_{ij} afetando a prestação de serviços públicos através das comunidades, o que pode representar potencial de captura pelas elites locais ou, genuinamente, preferências diferentes por diferentes grupos. Comunidades com maior θ_{ij} e superior κ_{ij} irão mostrar melhores resultados educacionais. Além disso, os governos provinciais com maior eficiência γ_i vai mostrar melhores resultados.

Assim, o modelo prevê que os efeitos da descentralização serão heterogêneos entre as comunidades, tanto entre e dentro dos municípios. Especificamente, nas áreas que são bem administradas com populações que têm estatura suficiente para voz e defendem suas preferências, a descentralização deve melhorar a prestação de serviços públicos. Por outro lado, a descentralização não pode ajudar e realmente pode prejudicar os serviços públicos nas áreas que são mal administradas com populações que não têm a capacidade de expressar suas preferências e para monitorar o desempenho de prestação dos serviços, e onde as elites locais podem captar a provisão de bens públicos. No entanto, os ganhos com a prestação de serviços descentralizada responder ao local, mas não que observado condições heterogêneas centralmente podem ser mais importante para os pobres que têm menos recursos domésticos do

que os não pobres para combater qualquer deficiência no sistema de ensino. Assim, a teoria da descentralização também é ambígua sobre efeitos distributivos. No final, os efeitos médios e de distribuição de descentralização devem ser resolvida empiricamente.

2.2.4. Descentralização do Sistema Educacional

O movimento em direção à descentralização da educação não se constituiu em privilégio do Brasil dos anos de 80 e 90, período em que se verificam no país profundas reformas políticas e econômicas, que se estendem da redemocratização política à liberalização e à privatização de sua economia. De modo mais amplo, ao longo destas décadas, se observa a preocupação dos países latino-americanos em torno da reforma de seus sistemas educacionais, não por acaso, mas, conforme assinala Bomeny (1998), num cenário ainda marcado por sequelas decorrentes de longos períodos de regime autoritário, nos quais predominaram políticas de desinvestimentos em Educação Básica (no Brasil, foram 20 anos de ditadura militar), geradoras de índices educacionais insatisfatórios.

O conceito de descentralização é, em geral, compreendido como um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado (Falleti, 2006). É um conceito que descreve mecanismos de transferência de encargos e tarefas no interior das unidades administrativas ou políticas subnacionais, e que o de delegação, definido como a transferência de graus de poder decisório (Melo, 1996). A descentralização

pode ser entendida em três aspectos: político (concessão de autonomia federativa aos entes subnacionais, em regra por meio da Constituição), fiscal (cessão de poder de tributar e de parcelas da arrecadação a entidades federativas menores) e administrativo, interesse principal deste estudo, entendido como a transferência de atribuições a Estados e Municípios para a prestação de serviços públicos.

A descentralização se deu sob a justificativa de otimizar seus recursos. Nesse sentido, a otimização de recursos significa criar condições para uma maior eficiência e, em consequência, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos pelo Estado, presumindo, ainda, maior envolvimento direto do poder local na captação das demandas, no controle de gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas e, a um só tempo, o acompanhamento dessas ações pelo setor público (Menezes, 2001).

A descentralização é a principal ferramenta apresentada pelo Banco Mundial para a implantação das reformas educacionais que ele julga necessárias. Assim o texto sobre prioridades e estratégias do Banco “postula menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local” (Lauglo, 1997).

Nesta concepção e neste padrão de reformas educacionais, em que a descentralização é a principal ferramenta, três são os objetivos principais (Carnoy; Castro, 1997): 1) redução de custos do governo nacional com a educação; 2) produção de uma política educacional voltada à organização de uma forma mais eficaz do aproveitamento escolar, com a produção do capital humano; 3) busca da diminuição da desigualdade na distribuição da qualidade de ensino. Após quase duas décadas de reformas, constatou-se que de fato os custos nacionais com a educação baixaram de maneira significativa,

incentivando- se a entrada de financiamento local e privado (Carnoy; Castro, 1997). Mas, a despeito do primeiro objetivo ter sido atingido, as reformas educacionais diminuíram a qualidade do ensino.

A constituição de 1988 introduziu os princípios da descentralização e municipalização na gestão e implementação das políticas sociais públicas. A Constituição Federal Brasileira de 1988, reconheceu o Município como instância administrativa. No campo da educação (artigo 211) oportunizou a possibilidade de organização de seus sistemas de ensino em colaboração com a União, os Estados, e o Distrito Federal. Os Municípios devem manter cooperação técnica e financeira com a União e com os Estados, através dos programas de educação infantil e de ensino fundamental. (Art. 30. VI). O município, através dessa colaboração e através de seu órgão administrativo, pode administrar seu sistema de ensino, definindo normas e metodologias pedagógicas que se adaptem melhor às suas peculiaridades. As articulações entre as esferas existem, e as leis seguidas pelo município são estaduais e federais. As leis, na esfera municipal, se articulam entre os sistemas de ensino.

As opções dadas aos municípios incluem a constituição de seu sistema de ensino autônomo ou a integração ao sistema estadual de ensino. Constituir seu sistema de ensino autônomo significa para o Município, antes de qualquer coisa, assumir um firme compromisso com a educação, envolvendo todas as lideranças locais e toda a população. Outra opção dada ao Município é a integração ao sistema estadual. Esta integração há de ser alcançada mediante entrosamento entre os dois sistemas, ficando claras as responsabilidades de cada um. A integração ao sistema estadual não significa para o Município abrir

mão de seus deveres em relação à educação e às escolas, mas apenas a perda parcial de sua autonomia nesse setor. Contudo, o Município não poderá eximir-se de responsabilidades, especialmente em relação ao ensino fundamental. Seguramente a sustentação das instituições de educação infantil continuará a cargo da esfera municipal. A escola é espaço fundamental, indispensável e de direito do cidadão para mobilizar a informação, a cultura e o patrimônio societário.

A relação financiamento-qualidade apesar de não poder ser analisada de maneira tão linear, de imediato já alerta para algumas observações. Inicialmente, um dos dados efetivamente comprovados das reformas educacionais na América Latina foi a grande ampliação do número de alunos matriculados, isto é, aumentou-se o acesso à escolarização formal. Isto advém, certamente, dos resultados promovidos pela descentralização, uma vez que, na maioria dos casos, a escola ou o município recebe recursos financeiros a partir de cotas estabelecidas com base no número de alunos matriculados.

Na tentativa de reduzir os problemas relacionados ao financiamento da educação foi editada a Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, substituído em 2006 pelo FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, que expandiu seus efeitos para toda a educação básica.

Ao contrário do que ocorre com a conceituação, há um grande debate teórico a respeito dos fundamentos e efeitos da descentralização, que suscitem discussões relevantes a respeito das políticas adotadas nas últimas décadas.

Virtudes e imperfeições da descentralização são provocadas e questionadas recorrentemente, e oferecem subsídios suficientes para a adoção de posições opostas, com coeficientes similares de qualificação.

Em defesa da descentralização argumentou-se que trazia mais eficiência ao serviço público (Bresser, 1998; Silva e Cruz, 1996), concretizando a ideia de que cada bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente a forma mais próxima à área geográfica que se beneficia daquele bem, e seria ainda capaz de gerar inovações e modernização gerencial (Melo, 1996); permitiria um maior controle popular, acresceria a transparência na prestação do serviço, fortaleceria a democracia, aumentaria os níveis de accountability e evitaria o aparecimento de “nichos geradores de vantagens” (Glade, 1998). Além disso, a experiência internacional recomendaria a aplicação do instituto (Kettl, 1998; Jenkins, 1998; Richardson, 1998).

No polo oposto, questionava-se a validade da medida em razão da ausência de capacidade dos pequenos gestores (Arretche, 1999), do prejuízo à economia de escala e da limitação à circulação de informações entre os executores das medidas administrativas (Kettl, 1998; Abrúcio, 1998). Era também discutido o fato de a descentralização dar margem ao aumento de desigualdades regionais e à fragmentação do serviço público (Abrúcio, 1998; Arretche, 1999; Almeida, 1996), além de poder se caracterizar como um estímulo a fraudes (Arretche, 1999).

Em relação à execução efetiva dos serviços, as críticas se centram na constante ausência de um plano coerente e consistente de redistribuição dos encargos (Oliveira e Biasoto, 1999; Draibe, 1997), além da ausência de uma

coordenação efetiva do sistema (Melo, 1996), o que impede que fossem alcançadas metas inicialmente projetadas.

2.2.5. Surgimento e Atuação dos Conselhos Municipais de Educação

A criação de órgãos municipais com a participação de representantes da sociedade não constitui uma novidade em si na área de educação. Werle (1998) observou a existência de estruturas colegiadas nos Municípios e distritos desde o Segundo Império (1840-89). Registros informam que o primeiro conselho local de educação, no Rio Grande do Sul, data do ano de 1871. Durante o Segundo Império e até a Primeira República (1840-1930), a organização do ensino primário e profissionalizante era de responsabilidade das províncias. Esses colegiados, compostos por representantes da sociedade, desempenhavam funções de controle e coerção, e também de natureza executiva e instrumental. A sua atuação restringia-se à supervisão e inspeção do ensino. Esses conselhos não foram concebidos como espaço de participação social, mas como garantia de que a escola chegasse à sociedade. Como concretização do princípio constitucional da gestão democrática, o CME incorporou, além das funções tradicionais (normativa, consultiva e deliberativa), as funções propositivas, mobilizadora, de acompanhamento, fiscalização e controle social.

O Município pode instituir, planejar, organizar e gerir o seu próprio sistema de ensino (Constituição Federal, Art. 211; Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Art. 8). Para tanto, é preciso que crie ou reorganize sua estrutura administrativa objetivando atender essas novas exigências, devendo observar o princípio constitucional da "gestão democrática do ensino público" (Art. 206:

VI). A formalização desse princípio no ensino público é, conforme observa Cury (1997), algo inédito, sem presença nas Constituições anteriores ou mesmo nas leis infraconstitucionais.

Cada sistema de ensino tem os seus respectivos órgãos administrativos, pedagógicos, consultivos, normativos e deliberativos. Na esfera federal, tem-se o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Estados têm as suas secretarias de Educação e o Conselho Estadual de Educação. Os municípios estão organizados em secretarias municipais de Educação ou, dependendo do tamanho do município e das condições financeiras, um órgão menor para gerir a educação. Alguns municípios têm ainda um Conselho Municipal de Educação (Santos, 1999).

Ao contrário do que muitos autores afirmam (Gohn, 2001 e 2004; Santos et al, 2004; Côrtes, 2005), entre outros, não há obrigatoriedade de criação de Conselho Municipal de Educação (CME), tampouco a sua existência está vinculada ao repasse de recursos do governo federal para o Município. Tanto a Constituição Federal quanto a LDB/96 não fazem nenhuma alusão à figura do CME. A legislação, quando trata da organização do sistema municipal de ensino, refere-se genericamente a “órgãos municipais de educação” (LDB, Art. 18: III). A LDB concede ao Município ampla liberdade e competência para estabelecer as regras que devem regular o sistema municipal de ensino, definir quais órgãos deverão compô-lo, além de estabelecer os mecanismos que assegurem a gestão democrática.

A explicação para essa liberalidade na organização dos sistemas de ensino reside em dois aspectos: i) o município opta se quer instituir um sistema municipal de ensino ou integrar-se no sistema estadual ou ainda compor com

este último um sistema único de educação básica (Santos, 1999); ii) mesmo a existência de um fundo público de financiamento, tal qual nas outras áreas, não fomentou uma ação dos movimentos sociais de defesa da educação pública por uma definição explícita da lei de mecanismos de controle social materializado no Conselho Municipal de Educação.

Se, por um lado, não há exigência legal ou vinculação de criação com recebimento de recursos financeiros, por outro também não há impedimentos à constituição de um Conselho Municipal, mesmo naqueles municípios que não criaram o seu respectivo sistema de ensino. Nesses casos, o CME desempenha apenas a função consultiva.

Além da possibilidade de instituir o CME, no setor da Educação há outros tipos de conselhos e fundos: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Conselho Escolar. Os dois primeiros decorrem de exigência legal, sendo, portanto de caráter obrigatório.

Em outros termos, a novidade do texto constitucional de 1988 diz respeito ao formato institucional, que possibilita à sociedade civil participar no acompanhamento e controle da política municipal de educação, com repercussões importantes na própria gestão do setor.

3. Dados

Os dados contidos neste trabalho foram: o Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), retirados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), coletado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), ambos para o ano de 2009, para um total de 5565 municípios.

A MUNIC se define como pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal. Trata-se, basicamente, de um levantamento de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais. O objeto do interesse da MUNIC é a gestão dos municípios, nomeadamente no que se refere à organização da prefeitura, quadro funcional, aparato material, instrumentos fiscais, recursos institucionais, políticas de planejamento, iniciativas de descentralização e desconcentração, programas e ações públicas locais, oferta de serviços à população e infraestrutura urbana. A Munic traz um conjunto de informações que se dividem em:

1. Informações sobre o Atual Prefeito
2. Recursos Humanos
3. Legislação e Instrumentos de Planejamento no Município
4. Recursos para a Gestão
5. Comunicação e Informática
6. Educação
7. Cultura
8. Esporte
9. Habitação

10. Transporte
11. Saúde
12. Segurança Pública e Acesso à Justiça
13. Direitos Humanos
14. Política de Gênero
15. Meio Ambiente
16. Variáveis Externas

O IDEB é um indicador resultante da combinação do desempenho médio (Prova Brasil e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB) dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa do ensino fundamental (4ª série, ou 5º ano, e 8ª série, ou 9º ano) e o 3º ano do ensino médio, com a taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino (fluxo apurado pelo Censo Escolar). Nesse estudo foram usadas as notas do IDEB da 4ª série ou 5º ano, que se justifica pela pesquisa ser a nível municipal. O IDEB abrange as escolas municipais, estaduais e privadas. Nesse estudo foi usado somente o IDEB para as escolas municipais.

Além desses dados, foram usadas variáveis para controlar características específicas de cada município, sendo elas, o Índice de Gini, renda per capita, ambas retiradas do IBGE. Além disso, foram criadas variáveis dummies para representar os Estados Brasileiros. O índice de Gini usado foi do ano 2000, pois era a última publicação do IBGE.

4. Estrutura Empírica

Para a elaboração das variáveis que chamamos de governança, foram empregados os dados sobre o perfil dos municípios. Esses dados contam com um grande número de variáveis, sendo 740 no total. Dado esse grande número de variáveis consideradas, a Análise Fatorial foi usada para reduzir a dimensão da matriz de dados, permitindo assim modelar as informações relevantes a partir de um número limitado de fatores latentes.

4.1. Análise Fatorial

A análise fatorial é uma técnica de análise exploratória de dados que, segundo Mingoti (2005), é aplicada quando há um grande número de variáveis, com o objetivo de identificar um número menor de variáveis alternativas, não correlacionadas e que, de algum modo, sumarizem as informações principais das informações originais encontrando os fatores ou variáveis latentes.

A análise fatorial usa as características observadas entre as variáveis originais para estimar os fatores comuns e as relações estruturais que ligam os fatores (latentes) às variáveis. Essa técnica foi desenvolvida por Spearman (1904), e pode ser representada da seguinte forma matricial:

$$X = \mu + \alpha f + \varepsilon \quad (1)$$

Onde $X (x_1, x_2 \dots x_p)'$ é um vetor de variáveis aleatórias observáveis, $f (f_1, f_2, \dots, f_p)'$ é um vetor ($r < p$) de variáveis não observáveis ou fatores, $\alpha_{p \times r}$ é uma matriz de coeficientes fixos ou cargas fatoriais e $\varepsilon = (\varepsilon_1 \ \varepsilon_2 \ \dots \ \varepsilon_p)'$ é um vetor de erros aleatórios.

Para a continuação da análise fatorial é necessário estimar a matriz de correlação teórica $P_{p \times p}$, através de uma matriz de correlação amostral $R_{p \times p}$. Para estimar m , basta extrair os autovalores da matriz $R_{p \times p}$ e ordená-los em ordem decrescente.

Em alguns casos a interpretação dos fatores originais não é direta, devido à aparição de coeficientes de grandeza numérica similar em vários fatores diferentes. A análise fatorial é mais ou menos útil em função da sua capacidade de produzir tais fatores, e isto é feito através da rotação, que

transforma a matriz de fatores em uma matriz rotacionada mais simples e fácil de interpretar (Malhotra, 2001).

Um dos critérios de rotação mais utilizados e que produz soluções mais simples que os demais métodos é o critério Varimax, pois se concentra na máxima simplificação das colunas da matriz fatorial através da maximização da soma de variâncias de cargas exigidas da matriz fatorial.

Após a rotação da estrutura fatorial inicial, a análise prossegue com a estimação dos escores associados aos fatores obtidos. Para cada fator f_i , o i ésimo escore fatorial a ser extraído é definido por:

$$F_i = \sum_{j=1}^n b_j X_{ij} \quad \text{com } j = 1, 2, \dots, p \quad (2)$$

onde b_j são os coeficientes de regressão e X_{ij} são as p variáveis observáveis.

Representando a equação 2 na forma matricial, temos:

$$F_{(n \times q)} = X_{(n \times p)} \cdot B_{(p \times q)} \quad (3)$$

Como os escores fatoriais são afetados pelas unidades em que as variáveis observáveis são medidas, e como é comum ter variáveis de naturezas diferentes na análise, é conveniente trabalhar com as variáveis padronizadas, substituindo desta forma a variável X_{ij} pela padronizada Z_{ij} . A equação (3) pode ser então reescrita como:

$$F_{(n \times q)} = Z_{(n \times p)} \cdot \beta_{(p \times q)} \quad (4)$$

Multiplicando os dois lados da equação por $(\mathbf{1}/n)Z'$, temos:

$$(\mathbf{1}/n)Z'F = (\mathbf{1}/n)Z'Z\beta \quad (5)$$

Com o vetor β estimado, é possível substituí-lo na equação (4) para obter os escores fatoriais de cada observação.

Um critério para a determinação do número k de fatores a serem mantidos no sistema é o critério de Kaiser (1958). Assim, utilizando-se tal critério mantêm-se no sistema os fatores relacionados a autovalores $\hat{\lambda}_i \geq 1$, que correspondem às combinações lineares que explicam ao menos a quantidade de variância de uma variável original padronizada.

4.2. Método Mínimos Quadrados Ordinários

A análise de regressão, de acordo com Corrar et al. (2007), consiste basicamente em determinar uma função que descreva ou explique o comportamento da variável dependente com base nos valores de uma (regressão simples) ou mais (regressão múltipla) variáveis independentes. Para estimar esta função, complementa Gujarati (2006), pode-se utilizar diversos métodos, sendo o mais comum, que é utilizado no presente estudo, os Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

Hair et al (2009) afirmam que "a análise de regressão múltipla é uma técnica estatística que pode ser usada para analisar a relação entre uma única variável dependente e múltiplas variáveis independentes. Com a regressão é possível estimar o grau de associação entre Y, variável dependente e Xi, conjunto de variáveis independentes (explicativas). O objetivo é resumir a correlação entre Xi e Y em termos da direção (positiva ou negativa) e magnitude (fraca ou forte) dessa associação. Mais especificamente, é possível utilizar as variáveis independentes para prever os valores da variável dependente.

Tecnicamente, dizer que o modelo é ajustado utilizando a forma funcional de mínimos quadrados ordinários significa que uma reta que minimiza a soma dos quadrados dos resíduos será utilizada para resumir a relação linear entre Y e Xi (Krueger e Lewis-Beck, 2008). É importante apresentar a notação do modelo de regressão linear:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \epsilon$$

Y representa a variável dependente, ou seja, aquilo que queremos explicar/entender/predizer. X_1 , por sua vez, representa a variável independente, aquilo que o pesquisador acredita que pode ajudar a explicar/entender/predizer a variação de Y . O intercepto (α), também chamado de constante, representa o valor de Y quando X_1 assume valor zero. Dito de outra forma, na ausência de variáveis independentes, o intercepto (α) representa o valor da média esperada de Y . O coeficiente de regressão (β) representa a mudança observada em Y associada ao aumento de uma unidade em X_1 . Finalmente, o termo estocástico (ϵ) representa o erro em explicar/entender/predizer Y a partir de X_1 . Em particular, ϵ é a diferença entre os valores observados e os valores preditos de Y , ou seja, os resíduos do modelo. Os resíduos de um modelo de regressão são parte fundamental para que se produza um modelo que represente de forma acurada a realidade estudada. É essa abordagem teórica que nos permite afirmar (com bastante cautela) que quanto menor os resíduos encontrados, melhor é o ajuste do nosso modelo à realidade a ser explicada.

Porém, segundo Fávero et al. (2009), para aceitar-se a função estimada se faz necessário testar o coeficiente de determinação da regressão (R^2) e os coeficientes das variáveis independentes. Para testar o modelo como um todo, ressaltam Gujarati (2006) e Corrar et al. (2007), faz-se um teste F , que tem como hipótese nula (H_0) que o R^2 é igual a zero. Para que a regressão possa ser aceita, tem-se que rejeitar este H_0 . Já para testar os coeficientes das variáveis independentes, complementam Gujarati (2006) e Corrar et al. (2007), faz-se um teste t , que tem como hipótese nula (H_0) que os coeficientes são nulos (iguais a zero). Do mesmo modo que o teste anterior, para que uma

variável possa ser incluída no modelo que descreve ou explica o comportamento da variável independente, tem-se que rejeitar este H_0 . Em ambos os casos o p-value do teste precisa ser inferior ao nível de significância, que para o presente estudo é de 5 %.

Além dos testes F e t, para se fazer uma análise de regressão, destacam Fávero et al. (2009), Corrar et al. (2007) e Gujarati (2006), é necessário testar seus pressupostos, que são: normalidade dos resíduos, homocedasticidade dos resíduos, autocorrelação dos resíduos e multicolinearidade das variáveis. Em outras palavras, para que um modelo de regressão seja aceito é necessário que os resíduos sejam normalmente distribuídos, que sua variância seja constante e que eles não estejam correlacionados. Além disso, é necessário que as variáveis independentes (regressores) não sejam correlacionadas. Neste trabalho os testes de todos os pressupostos foram feitos para todas as regressões. A seguir tem-se a descrição dos testes utilizados.

Para testar a normalidade utilizou-se o teste de Jarque-Bera (JB), que segundo Gujarati (2006) consiste num teste da hipótese conjunta de assimetria e curtose da distribuição dos resíduos da regressão. Já para a homocedasticidade utilizou-se o teste de Breusch-Pagan-Godfrey, que de acordo com Gujarati (2006) consiste em testar a hipótese de que as variâncias dos erros (resíduos) são iguais. Para a multicolinearidade foi utilizada estatística FIV (variance inflation factor), que segundo Fávero et al. (2009) é uma medida de quanto a variância de cada coeficiente de regressão estimado aumenta devido à multicolinearidade. Para que a regressão seja aceitável é necessário que o FIV seja menor que cinco.

Por fim, para a autocorrelação foi utilizado o teste de Durbin-Watson, que de acordo com Gujarati (2006) é o teste mais aplicado para detecção de autocorrelação dos resíduos.

4.3. Método Bootstrap

Para corrigir os erros padrão consistentes para heterocedasticidade foi usado o método de Bootstrap¹. A utilização do método bootstrap se justifica, pois pode ser usado para avaliar a precisão das estimativas estatísticas.

O método bootstrap, introduzido por Efron (1979), é um método de reamostragem baseado na construção de subamostras a partir de uma amostra inicial. Na verdade, trata-se tanto de uma alternativa para o processo inferencial como também de uma ferramenta de diagnóstico. É bastante útil quando se deseja avaliar, para certo estimador, o seu erro padrão, o seu viés, ou ainda quando se quer estimar a distribuição de probabilidade do estimador.

O procedimento de Bootstrap consiste em estimar os coeficientes de regressão para os dados originais e assim gerar os respectivos resíduos para as n observações realizadas. Estes resíduos formarão a amostra mestre. Deve-se então gerar as reamostras a partir destes resíduos. O valor do vetor resposta para uma reamostragem (y^*) será obtido somando-se o vetor de resíduos desta reamostra ao vetor resposta estimado nos dados originais (\hat{y}). Para cada reamostra são então calculadas as estimativas dos coeficientes de regressão. As médias das estimativas dos coeficientes de regressão para as reamostras serão as estimativas Bootstrap pontuais dos mesmos.

¹ O método Bootstrap foi usado após verificar que a correção pelo erro robusto apresentou problemas.

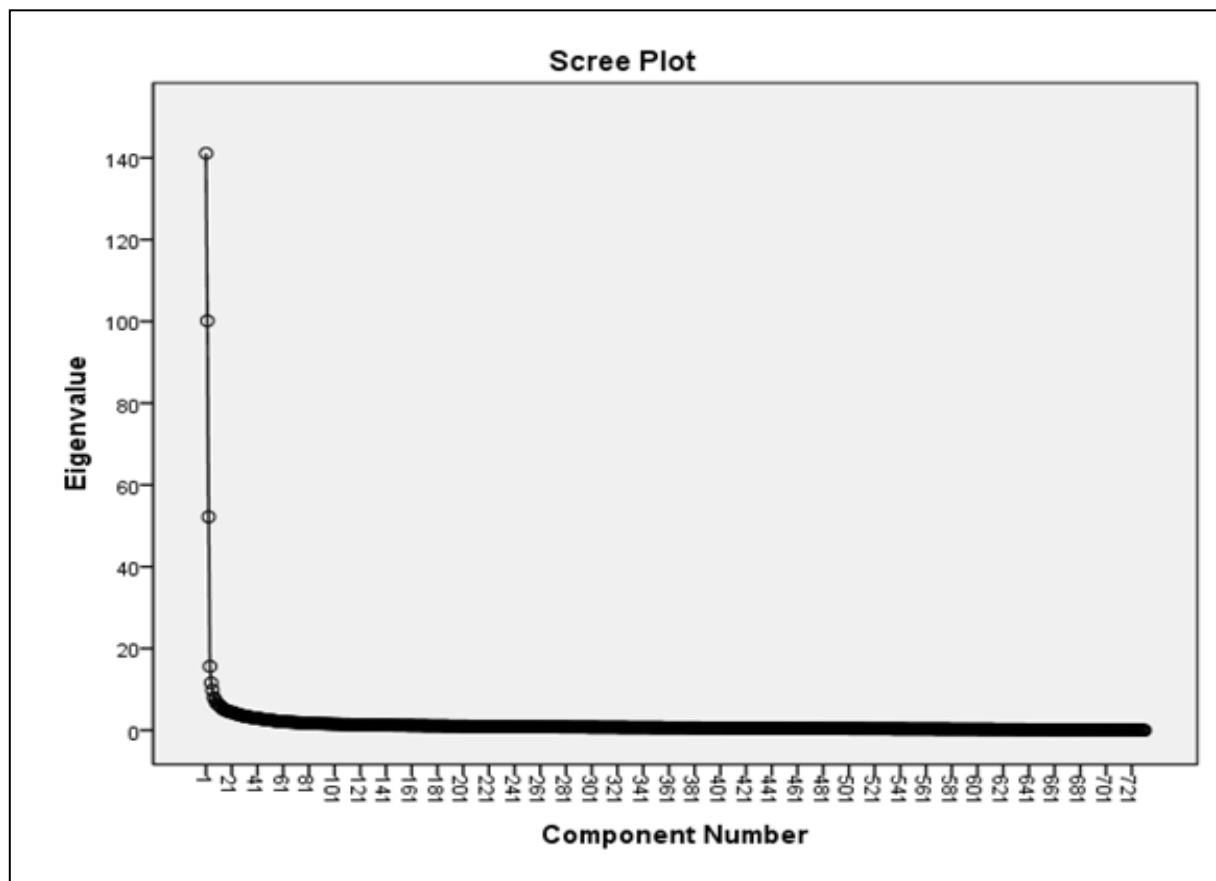
5. Resultados

5.1 Resultados para análise fatorial

Após a análise fatorial foram encontrados 201 fatores, que representam a estrutura de governança de cada município. Como o objetivo dessa parte do trabalho é encontrar o menor número de fatores latentes que caracterizam a estrutura de governança, foi estabelecido um critério de corte para que fossem usados somente os fatores mais importantes e que demonstrassem melhor a estrutura de governança dos municípios.

Sendo assim, por questão de parcimônia, decidiu-se fazer a análise fatorial novamente, fixando o número de fatores em 20, que representam 56% da variância acumulada explicada (ver tabela 2 do Anexo), conforme podemos ver no gráfico abaixo:

GRÁFICO 1: SCREE PLOT – FATORES A SEREM EXTRAÍDOS



Fonte: Elaboração do autor

Podemos observar no gráfico acima a existência do ponto de inflexão no fator 20. Pelo critério do *scree plot*, o número de fatores a ser extraído é o número de fatores à esquerda do ponto de inflexão, neste caso, 20 fatores. Após refazer-se a análise fatorial, então fixando o número de fatores em 20, excluindo os coeficientes menores que 0,30 e escolhendo eigenvalues maiores que 1, encontramos então os fatores que demonstram como a estrutura de governança é composta, como mostra a tabela a seguir:

TABELA 1: RESULTADO DA ANÁLISE FATORIAL

Fatores	Sigla	Nome	Descrição
Fator 1	Comunicação	Tecnologia de Informação e Comunicação	Diz respeito à administração direta possuir ou não computadores com acesso à internet
Fator 2	Conselho_Educ	Conselho Municipal de educação e Tempo de Existência	Se existe e há quanto tempo existe o Conselho Municipal de Educação
Fator 3	Espaço_Urbano	Organização do Espaço Urbano	Refere-se ao tamanho da população e como a prefeitura se organiza
Fator 4	Prefeitura	Tamanho da Prefeitura	Total de funcionários e regime de contratação dos mesmos
Fator 5	Segurança	Política de Segurança Pública	Existência da guarda municipal e serviços de proteção de bens, serviços e instalações do município
Fator 6	Transporte_Alternativo	Permissividade da Prefeitura com Transporte Alternativo	O quanto a prefeitura usa transporte alternativo como táxis, moto-táxis e etc
Fator 7	Transparência	Transparência e Acessibilidade ao Serviço Público	Refere-se ao quanto a prefeitura é acessível à população na prestação de serviços
Fator 8	Conselho_Assist_Social	Conselhos de Assistência Social	Existência de conselhos municipais de direitos do idoso e da pessoa com deficiência
Fator 9	Diversidade	Política de Diversidade	Formulação de políticas para crianças e adolescentes, mulheres, idosos e outros grupos específicos
Fator 10	Gênero	Política de Gênero	Formulação de políticas para mulheres ou homens

continua

TABELA 1: RESULTADO DA ANÁLISE FATORIAL

conclusão

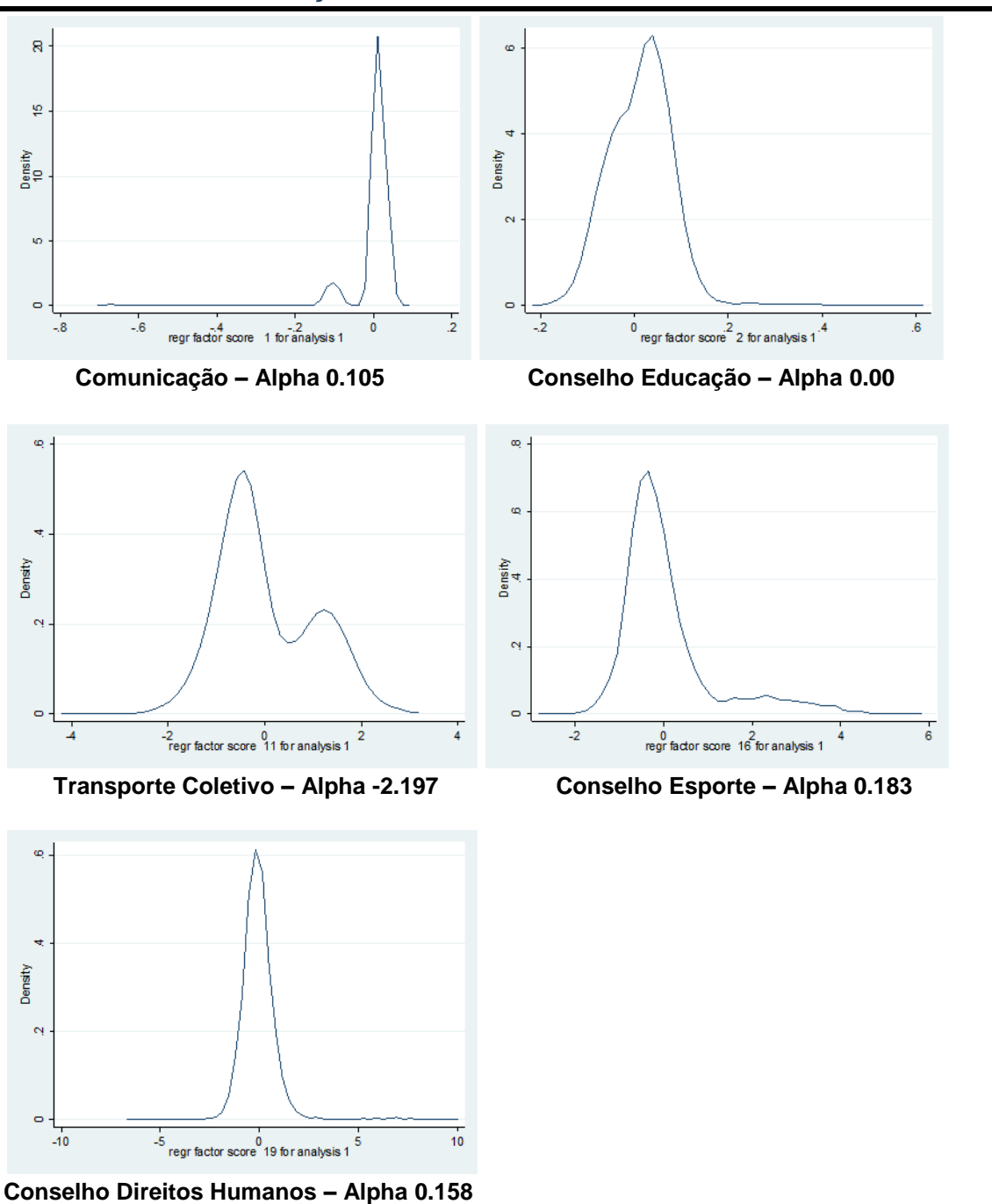
Fatores	Sigla	Nome	Descrição
Fator 11	Transporte_Coletivo	Acessibilidade ao Transporte Coletivo Intramunicipal	O quanto o transporte público coletivo é acessível às pessoas
Fator 12	Serviço_Civil	Serviço Civil	Ações educativas, atividades da defesa civil, auxílio à polícia civil e auxílio no atendimento do conselho tutelar
Fator 13	Política_Assist_Social	Política de Assistência Social	Existência do conselho municipal de direitos da criança e adolescentes
Fator 14	Conselho_LGBT	Conselho de Assistência a LGBT	Existência do conselho municipal de direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais
Fator 15	Política_Mulher	Política Contra Violência à Mulher	Existência de abrigo para atendimento a mulheres em situação de violência no município com endereço sigiloso
Fator 16	Conselho_Esporte	Conselho Municipal do Esporte	Existência e tempo de existência do conselho municipal do esporte
Fator 17	Direitos_Humanos	Proteção aos Direitos Humanos	Existência de órgão responsável por receber e fazer o registro e acompanhamento das denúncias de violação de direitos humanos
Fator 18	Poder_Conselho_Educ	Poder do Conselho Municipal de Educação e Representatividade	Características da força do conselho de educação na tomada de decisões
Fator 19	Conselho_Direitos_Hum	Existência e Organização do Conselho de Direitos Humanos	Existência e tempo de existência do conselho municipal de direitos humanos
Fator 20	Conselho_Cultura	Conselho Municipal de Cultura	Existência do Conselho e legislação de proteção ao patrimônio cultural

Fonte: Elaborada própria com o resultado da análise fatorial

Os 20 fatores acima descritos representam a estrutura de governança dos municípios. Para testar a fiabilidade desses fatores, ou seja, a correlação entre as variáveis que estão dentro de cada fator foi usado o teste de Alfa Cronbach. Este teste mede a correlação entre as variáveis que melhor explicam cada fator, apresentando uma correlação média entre essas variáveis. O coeficiente α é calculado a partir da variância dos itens individuais e da variância da soma dos itens de cada variável de todos os itens de um fator que utilizem a mesma escala de medição. De um modo geral, esse teste é classificado como tendo fiabilidade apropriada quando o α é pelo menos 0.60 (Nunnally, 1978).

A análise da confiabilidade pelo método da consistência interna, utilizando-se o coeficiente de alfa de Cronbach indicou que cinco componentes formam subescalas imprecisas, como se pode observar na tabela abaixo:

GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH



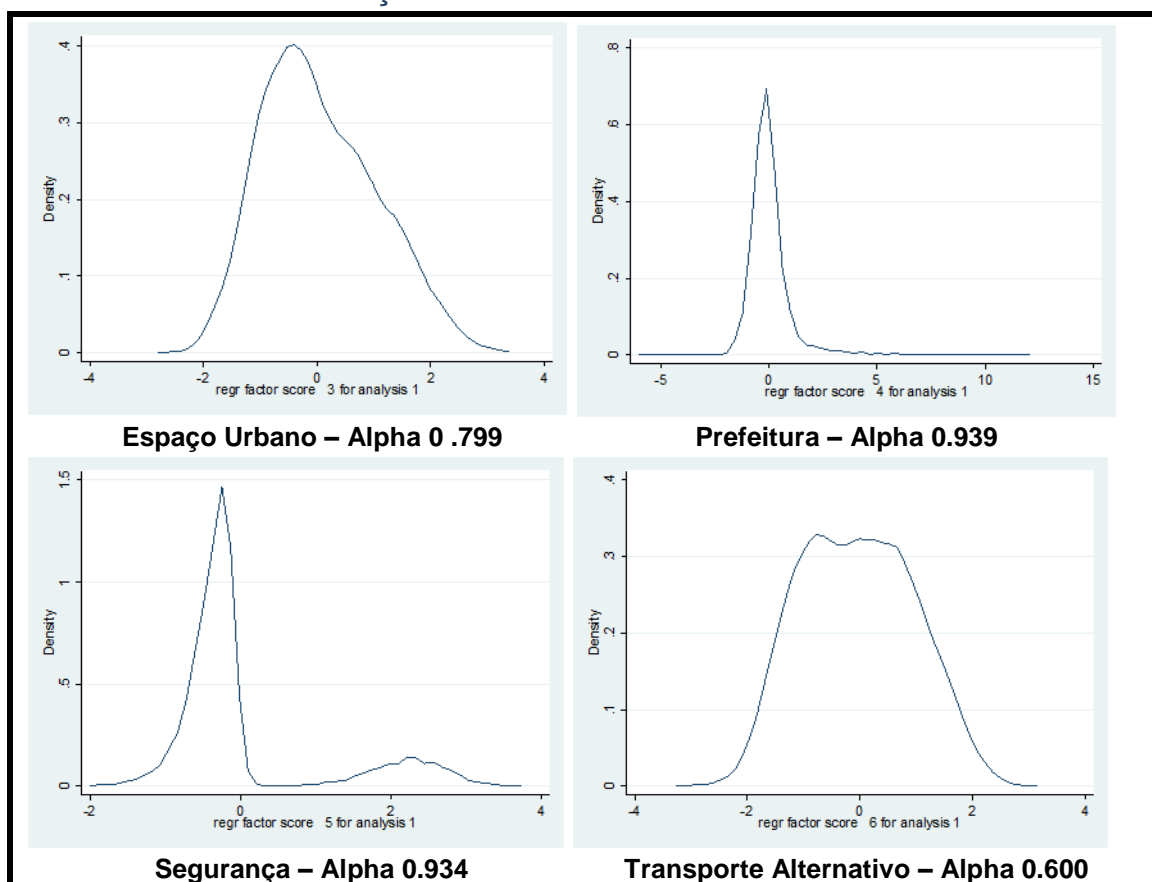
Fonte: Elaboração própria

Os fatores com o alpha cronbach menor que 0,60 foram excluídos da análise, pois como a relação das variáveis que explicam cada um desses fatores não

são confiáveis, esses fatores poderiam gerar uma análise duvidosa em relação aos componentes que explicam a estrutura de governança.

A seguir serão apresentadas a séries de distribuições de Kernel para os fatores que continuaram na análise, com seus respectivos valores alpha Conbach:

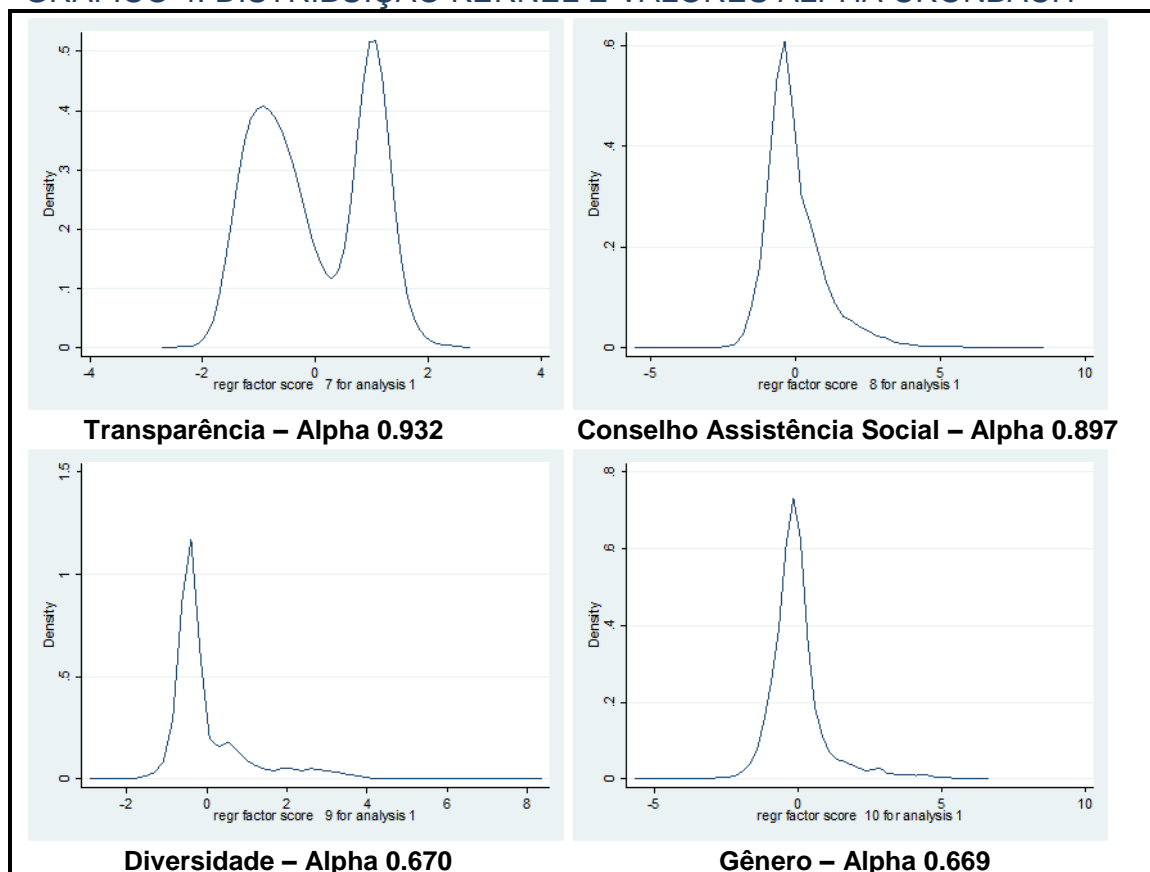
GRÁFICO 3: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH



Fonte: Elaboração própria

Pode-se verificar que as distribuições são normais, somente no caso do fator segurança pode-se entender a presença de dois picos, porém o valor de alpha conbrach desse fator nos leva a entender que é um fator consistente.

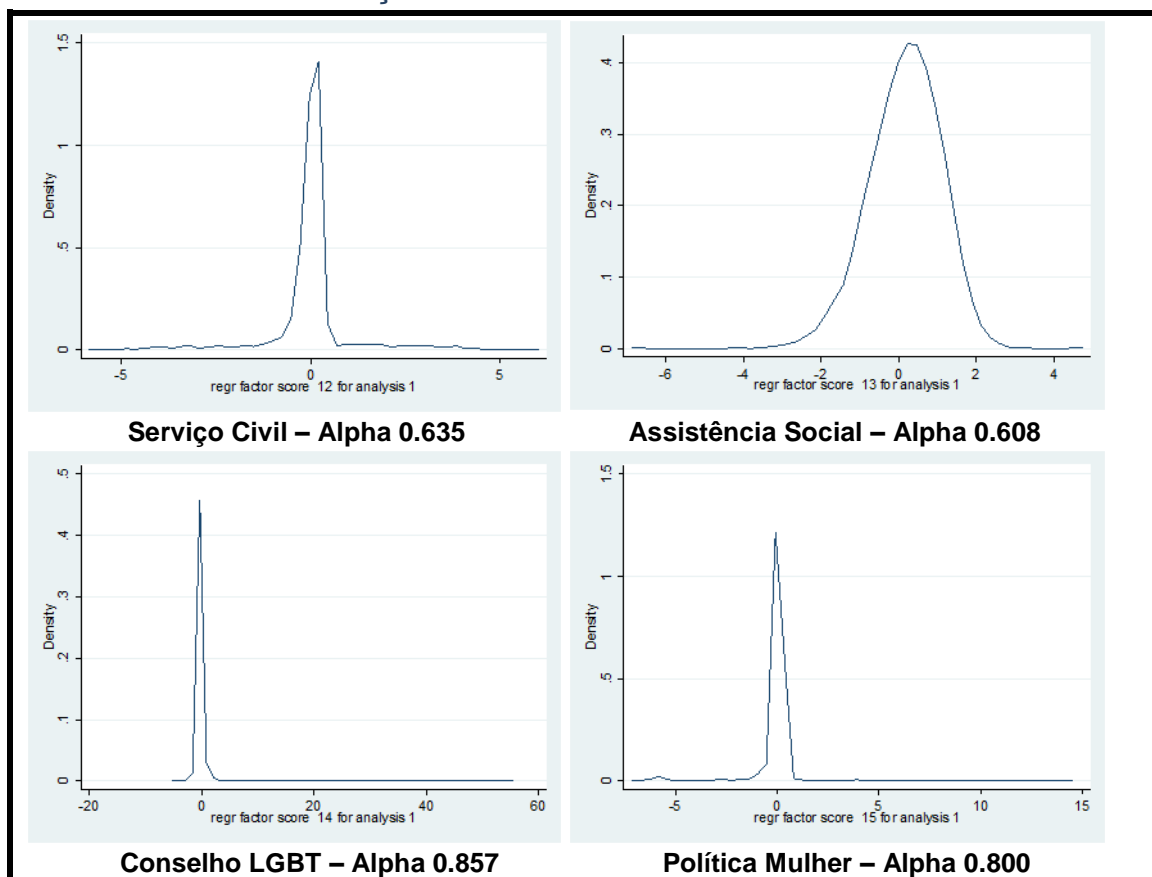
GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH



Fonte: Elaboração própria

Na tabela acima, observa-se o que fator transparência é consistente pelo seu valor alpha, porém apresenta duas distribuições diferentes. Isso indica que alguns municípios possuem transparência nos seus serviços e outros não, mas que mesmo assim esse fator é consistente para a análise. Os outros fatores mostram que são bem concentrados em torno da média.

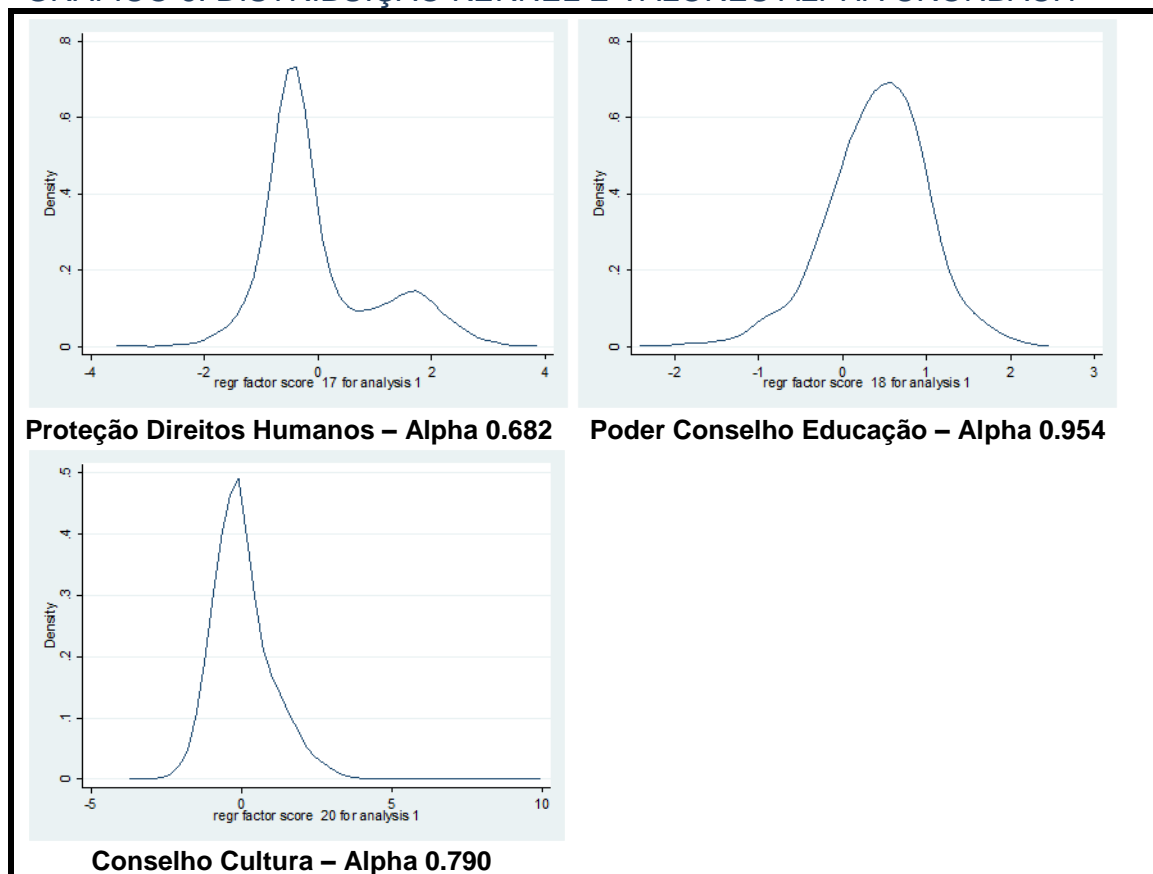
GRÁFICO 5: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH



Fonte: Elaboração própria

A tabela acima mostra que todos os fatores possuem uma distribuição normal, são concentrados em torno da média e também são consistentes para serem usados na análise de governança e qualidade da educação.

GRÁFICO 6: DISTRIBUIÇÃO KERNEL E VALORES ALPHA CRONBACH



Fonte: Elaboração própria

As densidades de Kernel verificadas na tabela acima também nos dizem que as distribuições são normais em torno de suas médias. O fator proteção aos direitos humanos poderia nos deixar dúvidas, porém o seu valor alpha nos permite com que este continue na análise.

5.2. Resultado para OLS

Com base na utilização dos softwares Stata 11.0 obteve-se os resultados para as regressões apresentadas anteriormente, bem como para os testes necessários. Para todas as análises consideram-se níveis de significância de 5 %.

Nessa etapa, foram usadas variáveis para controlar fatores específicos a cada município, como o Índice de Gini, a renda per capita e o Estado Brasileiro a que pertence cada município. Para os Estados foram criadas variáveis dummies, cuja frequência em que os municípios aparecem pode ser observada na tabela abaixo:

TABELA 2: FREQUÊNCIA DAS VARIÁVEIS DUMMIES

UF	Freq.	Percent	Cum.
AC	22	0,4	0,4
AL	102	1,8	2,2
AM	62	1,1	3,3
AP	16	0,3	3,6
BA	417	7,5	11,1
CE	184	3,3	14,4
DF	1	0,0	14,5
ES	78	1,4	15,9
GO	246	4,4	20,3
MA	217	3,9	24,2
MG	853	15,3	39,5
MS	78	1,4	40,9
MT	141	2,5	43,4
PA	143	2,6	46,0
PB	223	4,0	50,0
PE	185	3,3	53,3
PI	224	4,0	57,4
PR	399	7,2	64,5
RJ	92	1,7	66,2
RN	167	3,0	69,2
RO	52	0,9	70,1
RR	15	0,3	70,4
RS	496	8,9	79,3
SC	293	5,3	84,6
SE	75	1,4	85,9
SP	645	11,6	97,5
TO	139	2,5	100,0
Total	5.565	100	

Fonte: Elaboração própria

Tais variáveis irão servir para controlar a característica de o município pertencer ou não a um determinado Estado. As dummies são iguais a 1 quando pertencem ao respectivo Estado, e 0 caso contrário.

É possível notar que 15,3% dos municípios pertencem ao Estado de Minas Gerais, seguidos de 11,6% que pertencem à São Paulo, 8,9% ao Rio Grande do Sul e 7,2% ao Paraná, ou seja, 43% dos municípios pertencem somente às regiões Sul e Sudeste. Essa análise justifica controlar por essa característica.

5.2.1. Estatísticas Descritivas

Na tabela 3 abaixo, são mostradas as estatísticas descritivas das variáveis dependentes e independentes presentes no cálculo. Os desvios-padrão se encontram entre parênteses:

TABELA 3: VARIÁVEIS DEPENDENTES E INDEPENDENTES

Variáveis Dependentes	Descrição	N	Média	Min.	Max.
IDEB	Nota média do município em língua portuguesa e matemática + Taxa de Aprovação	4957	4,41 (1,01)	0,50	8,60
Mat_pb09	Nota média do município em matemática	4957	2,00 (2,51)	1,33	3,16
Port_pb09	Nota média do município em português	4957	1,78 (1,99)	1,20	2,76
Variáveis Independentes	Descrição	N	Média	Min.	Max.
Comunicação	Tecnologia de Informação e Comunicação	4281	0,00 (0,06)	- 0,70	0,09
Conselho_Educ	Conselho Municipal de educação e Tempo de Existência	4281	0,01 (0,07)	- 0,20	0,61
Espaço_Urbano	Organização do Espaço Urbano	4281	0,04 (1,00)	- 2,63	3,20
Prefeitura	Tamanho da Prefeitura	4281	0,01 (0,98)	- 5,90	1,19
Segurança	Política de Segurança Pública	4281	0,03 (1,02)	- 1,95	3,68
Transporte_Alternativo	Permissividade da Prefeitura com Transporte Alternativo	4281	-0,05 (1,00)	- 3,10	2,96
Transparência	Transparência e Acessibilidade ao Serviço Público	4281	-0,02 (0,99)	- 2,53	2,56
Conselho_Assist_Social	Conselhos de Assistência Social	4281	0,00 (1,05)	- 5,40	8,41
Diversidade	Política de Diversidade	4281	-0,01 (0,99)	- 2,83	8,25

Continua

TABELA 3: VARIÁVEIS DEPENDENTES E INDEPENDENTES

Variáveis Dependentes	Descrição	N	Média	Conclusão	
				Min.	Max.
Gênero	Política de Gênero	4281	0,00 (1,01)	- 5,58	6,51
Transporte_Coletivo	Acessibilidade ao Transporte Coletivo Intramunicipal	4281	0,03 (1,00)	- 4,04	3,02
Serviço_Civil	Serviço Civil	4281	0,02 (1,00)	- 5,80	5,97
Política_Assist_Social	Política de Assistência Social	4281	0,16 (0,93)	- 6,72	4,57
Conselho_LGBT	Conselho de Assistência a LGBT	4281	-0,01 (1,12)	- 5,29	5,55
Política_Mulher	Política Contra Violência à Mulher	4281	-0,02 (0,99)	- 7,11	1,44
Conselho_Esporte	Conselho Municipal do Esporte	4281	0,04 (1,05)	- 2,72	5,72
Direitos_Humanos	Proteção aos Direitos Humanos	4281	-0,01 (1,02)	- 3,42	3,71
Poder_Conselho_Educ	Poder do Conselho Municipal de Educação e Representatividade	4281	0,41 (0,61)	- 2,32	2,36
Conselho_Direitos_Hum	Existência e Organização do Conselho de Direitos Humanos	4281	-0,03 (1,00)	- 6,53	9,87
Conselho_Cultura	Conselho Municipal de Cultura	4281	0,03 (0,99)	- 3,57	9,78

Fonte: Elaboração própria

A análise de como a estrutura de governança pode impactar na qualidade da educação aconteceu em três etapas. Primeiro, optou-se por fazer uma regressão, usando o método dos mínimos quadrados ordinários, onde a variável dependente usada foi o Ideb de 2009. Em segundo lugar, o mesmo método foi usado, porém utilizando como variável dependente somente a nota do teste de matemática, que é uma das notas que compõem o Ideb. Esta separação foi feita para verificar se não aconteceria nenhum viés na amostra, visto que a taxa de aprovação, contida no cálculo do Ideb, poderia modificar o

resultado. Em seguida, o mesmo se fez com a nota do teste de português. Todos esses cálculos se encontram no Anexo (ver tabela 3 e 4).

A tabela abaixo apresenta estatísticas descritivas para as variáveis que são características a cada município, ou seja, as variáveis que foram usadas para controlar a amostra:

TABELA 4: VARIÁVEIS DE CONTROLE

Variáveis de Controle	Descrição	N	Média	Min	Max
Renda	Renda Per Capita dos municípios	5507	1,70 (9,64)	2,83	9,54
gini2000	Índice de Gini relativo ao ano de 2000	5507	0,56 (0,06)	0,36	0,82
Acre	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,00 (0,06)	0,00	1,00
Alagoas	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,02 (0,13)	0,00	1,00
Amazonas	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,01 (0,10)	0,00	1,00
Amapá	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,00 (0,05)	0,00	1,00
Bahia	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,07 (0,03)	0,00	1,00
Ceará	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,03 (0,18)	0,00	1,00
Distrito Federal	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,00 (0,01)	0,00	1,00
Espírito Santo	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,01 (0,12)	0,00	1,00
Góias	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,04 (0,21)	0,00	1,00
Maranhão	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,04 (0,19)	0,00	1,00

Continua

TABELA 4: VARIÁVEIS DE CONTROLE

Variáveis de Controle	Descrição	N	Média	Conclusão	
				Min	Max
Minas Gerais	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,15 (0,36)	0,00	1,00
Mato Grosso do Sul	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,01 (0,11)	0,00	1,00
Mato Grosso	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,03 (0,16)	0,00	1,00
Pará	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,03 (0,16)	0,00	1,00
Paraíba	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,04 (0,20)	0,00	1,00
Pernambuco	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,03 (0,18)	0,00	1,00
Piauí	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,04 (0,20)	0,00	1,00
Paraná	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,06 (0,25)	0,00	1,00
Rio de Janeiro	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,02 (0,13)	0,00	1,00
Rio Grande do Norte	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,03 (0,17)	0,00	1,00
Rondônia	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,01 (0,10)	0,00	1,00
Roraima	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,00 (0,05)	0,00	1,00
Rio Grande do Sul	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,09 (0,29)	0,00	1,00
Santa Catarina	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,05 (0,22)	0,00	1,00
Sergipe	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,01 (0,12)	0,00	1,00
São Paulo	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,12 (0,33)	0,00	1,00
Tocantins	se pertencente a este Estado =1 caso contrário = 0	5565	0,12 (0,16)	0,00	1,00

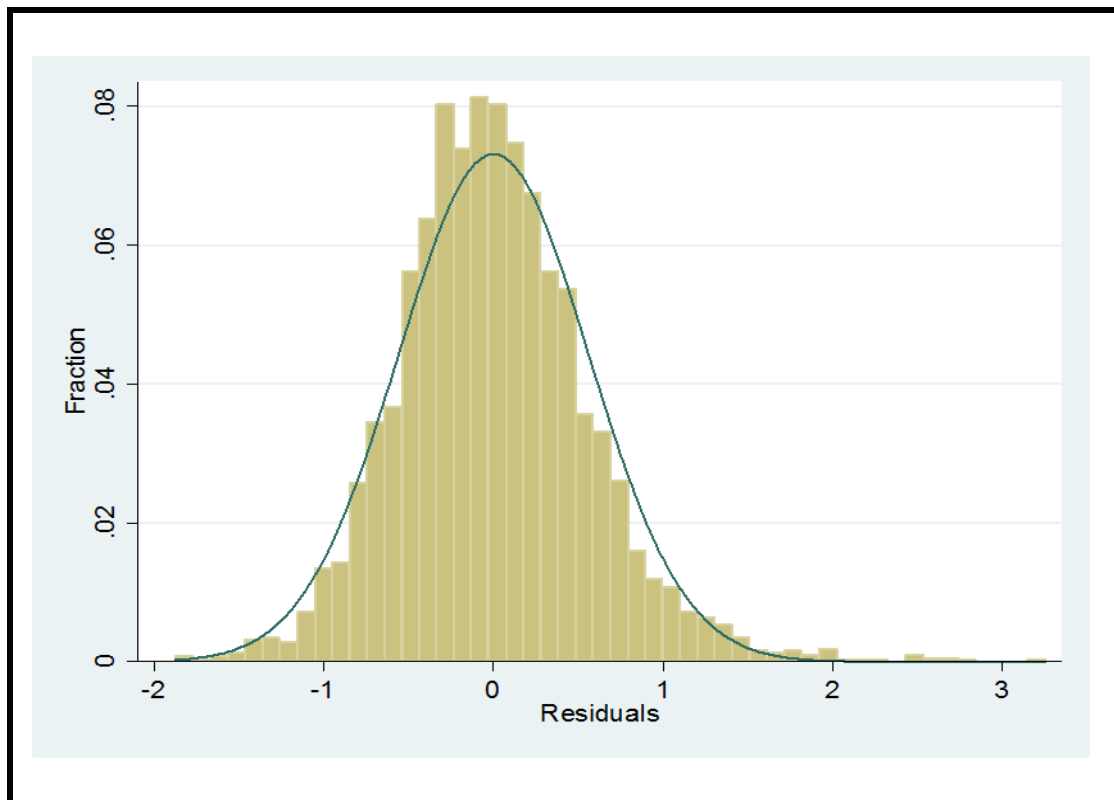
Fonte: Elaboração própria

Na tabela acima podemos verificar que as variáveis Índice de Gini e renda Per Capita cortam alguns municípios da amostra, ou seja, excluem algumas observações. Isso se deve ao fato de que essas variáveis são do ano de 2000, e alguns municípios foram criados depois desta data. Podemos observar também que a renda per capita apresenta um desvio padrão alto de 9,64, o que se deve ao fato do Brasil apresentar uma taxa elevada de desigualdade de renda.

5.2.2. Resultados para Regressão

A tabela 5 nos mostra os resultados para as três variáveis dependentes. O R^2 ajustado do modelo é igual a 0,69, ou seja, a regressão não apresenta problemas de significância, dado o p-value do teste $F < 0,05$. Também não apresentou problemas de normalidade, conforme mostra o gráfico abaixo.

GRÁFICO 7: NORMALIDADE DOS RESÍDUOS



Fonte: Elaboração própria

A regressão não apresentou problemas de autocorrelação dos resíduos e nem de colinearidade entre as variáveis, porém, observaram-se problemas de heterocedasticidade, ou seja, a variância do erro não é constante. O valor do

$\text{Chi}^2 = 5,75$ é maior que o valor crítico de $\text{Chi}^2 = 3,84$, portanto rejeitou-se a hipótese de homocedasticidade. Cabe ressaltar que nos resultados apresentados os erros padrão já estão estimados com correção de Bootstrap para heterocedasticidade.

TABELA 5: RESULTADO PARA REGRESSÃO

Variável	IDEB		Matemática		Português	
	Coeficiente	P> t	Coeficiente	P> t	Coeficiente	P> t
Espaço_Urbano	-0,01	0,27	-0,64	0,08	-0,02	0,94
Prefeitura	-0,05	0,00	-1,69	0,00	-1,21	0,00
Segurança	-0,06	0,00	-1,34	0,00	-0,84	0,00
Transporte_Alternativo	-0,13	0,00	-3,14	0,00	-2,09	0,00
Transparência	-0,04	0,00	-1,02	0,00	-0,81	0,00
Conselho_Assist_Social	-0,01	0,21	-0,47	0,05	-0,20	0,28
Diversidade	-0,02	0,04	-0,44	0,11	-0,34	0,11
Gênero	0,00	0,80	-0,32	0,14	-0,27	0,13
Serviço Civil	-0,01	0,13	-0,68	0,00	-0,43	0,02
Política_Assist_Social	0,09	0,00	1,90	0,00	1,38	0,00
Conselho_LGBT	-0,02	0,00	-0,68	0,01	-0,55	0,00
Política_Mulher	0,00	0,87	0,13	0,57	-0,10	0,60
Direitos_Humanos	-0,01	0,27	-0,13	0,58	-0,07	0,72
Poder_Conselho_Educ	0,04	0,02	0,75	0,12	0,42	0,27
Conselho_Esporte	0,02	0,06	0,21	0,51	0,34	0,18
Renda Per Capita	0,00	0,00	0,09	0,00	0,08	0,00
gini2000	-1,76	0,00	-5,01	0,00	-4,22	0,00
Acre	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
Alagoas	0,34	0,01	0,71	0,15	7,23	0,04
Amazonas	0,32	0,00	1,66	0,59	-2,91	0,27
Amapá	0,61	0,00	2,34	0,00	1,63	0,00
Bahia	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
Ceará	0,30	0,00	9,27	0,00	5,94	0,01
Distrito Federal	0,90	0,00	1,26	0,00	1,16	0,00
Espírito Santo	1,13	0,00	2,42	0,00	1,67	0,00
Góias	0,87	0,00	1,40	0,00	1,25	0,00
Maranhão	0,49	0,00	3,67	0,19	0,54	0,82
Minas Gerais	1,47	0,00	3,61	0,00	2,60	0,00
Mato Grosso do Sul	0,46	0,00	1,12	0,00	8,92	0,00
Mato Grosso	0,71	0,00	7,08	0,03	4,83	0,07
Pará	0,28	0,01	9,66	0,00	6,72	0,00
Paraíba	0,22	0,02	6,16	0,03	3,14	0,18
Pernambuco	0,34	0,00	5,90	0,03	1,84	0,42
Piauí	0,31	0,00	7,82	0,01	5,60	0,04
Paraná	1,30	0,00	2,74	0,00	1,70	0,00
Rio de Janeiro	0,64	0,00	1,94	0,00	1,60	0,00
Rio Grande do Norte	0,06	0,54	-0,04	0,99	-2,39	0,31
Rondônia	0,48	0,00	8,54	0,01	5,08	0,05
Roraima	0,79	0,00	1,01	0,01	5,84	0,19
Rio Grande do Sul	0,66	0,00	1,12	0,00	6,47	0,01
Santa Catarina	0,88	0,00	1,06	0,00	5,55	0,03
Sergipe	-0,06	0,57	6,19	0,04	2,00	0,42
São Paulo	1,45	0,00	3,04	0,00	1,89	0,00
Tocantins	0,71	0,00	8,38	0,00	6,88	0,00
_cons	4,00	0,00	1,96	0,00	1,77	0,00

Fonte: Elaboração própria

De acordo com os resultados apontados acima, podemos perceber que a variável organização do espaço urbano é negativa para as três análises, porém quando se analisa pela nota de matemática ela é significativa.

As variáveis tamanho da prefeitura, segurança, uso do transporte alternativo, transparência dos serviços prestados pela prefeitura, e existência do Conselho LGBT apresentam um resultado significativo, porém negativo, ou seja, indica que quanto mais desses fatores o município possuir, pior seria a qualidade da educação. Ao contrário disso, a variável política de assistência social apresenta um resultado positivo e significativo no três casos, o que indica que quanto melhor a assistência social, melhor a qualidade da educação.

A variável de política de diversidade só foi significativa na análise feita com o Ideb, já para análise de matemática e português não foi significante. As atividades de defesa do serviço civil só foram significantes para as análises dos testes de matemática e português, porém para as três amostras foi negativo, nos induzindo a pensar que pioram a qualidade do ensino no respectivo município.

Os fatores existência do conselho de esporte e poder e representatividade do conselho de educação foram significantes apenas para os resultados com Ideb, porém positivos para as três análises, ou seja, a existência deles melhora a qualidade somente quando medida Ideb, pois quando se separa pelas notas dos testes de português e matemática, são não significativos. Por fim, políticas para mulheres e políticas de direitos humanos não afetam a qualidade do ensino.

Podemos ainda observar que a renda per capita e o índice de Gini são significativos para os três casos, assim como quase todas as variáveis para os Estados Brasileiros.

6. Considerações Finais

Grande parte dos estudos em economia da educação concentrou-se nos benefícios de se promoverem anos de estudos adicionais aos indivíduos, considerando ser essa a principal forma de investimento direto em capital humano. Nesse sentido, no Brasil as políticas educacionais voltaram-se principalmente para a expansão do acesso à educação. Nos últimos anos, houve uma significativa melhora dos indicadores de cobertura escolar.

No Brasil, o debate sobre a qualidade da educação vem se intensificando. Esse fato pode ser atribuído, entre outras razões, ao reconhecimento que a qualidade da educação pública no Brasil é muito baixa comparada aos demais países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou mesmo países com renda per capita semelhante ao Brasil, como México e Argentina (Leme 2009).

Se por um lado os estudiosos da área parecem não discordar de que a qualidade da educação apresenta efeitos positivos e relevantes sobre diversos resultados econômicos, por outro, ainda é difícil abordar os meios mais adequados para melhorar a qualidade do ensino.

Porém, identificar os efeitos de uma boa estrutura de governança sobre o desempenho educacional é fundamental para o desenvolvimento de políticas educacionais que visem melhorar a qualidade do ensino público. Isso porque, boa governança fornece um marco constitucional e legal que apoia o acesso à educação básica universal; proíbe práticas de trabalho nocivas a crianças;

proporcionam melhor alocação de recursos, além de melhorar accountability e a transparência no setor educacional (USAID 2003).

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho foi avaliar o impacto da estrutura de governança dos municípios brasileiros sobre a qualidade da educação no ensino fundamental, medida pelo IDEB 2009.

Os resultados nos mostraram que uma boa governança tem impacto positivo na qualidade do ensino. Os fatores que foram significativos e positivos foram: políticas de assistência social, existência de conselhos municipais de esporte e cultura e o poder e representatividade do conselho municipal de educação.

No geral, podemos concluir que a estrutura de governança afeta positivamente a qualidade do ensino básico nos municípios brasileiros, e que esse é um fator importante a ser estudado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV, 1998.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares. **Federalismo e Políticas Sociais**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: Fundap, 1996.

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, nº 40, junho, 1999.

BAIOCCHI, G. Inequality and innovation: decentralization as an opportunity structure in Brazil. In: Bardhan, P., Mookherjee, D. Decentralization and Local Governments in Developing Countries: A Comparative Perspective. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

BARDHAN, P. **Decentralization of governance and development**. Journal of Economic Perspectives, v. 16, 2002.

BARDHAN, P. **Decentralization of governance and development**. Journal of Economic Perspectives, v. 16, 2002.

BARDHAN, P., Mookherjee, D. **Capture and governance at the local and national levels**. American Economic Review, v. 90, n. 2, 2000.

BARDHAN, P., Mookherjee, D. **Decentralization, corruption, and government accountability: an overview**. In: Rose-Ackerman, S. International Handbook on the Economics of Corruption. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.

BEHRMAN, J.R. AND BIRDSAL, N. **The quality of schooling**. Quality alone is misleading. American Economic Review, 1983.

BEHRMAN, Jere R., David Ross, and Richard Sabot. **Improving the quality versus increasing the quantity of schooling**. PIER Working Paper 02-022, 2002.

BEISIEGEL, C.R., **A Qualidade do Ensino na Escola Pública**. Brasília. Líber Livro, 2006.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade no ensino na escola pública**. Brasília: Liber, 2005.

BESLEY, T., Coate, S. **An economic model of representative democracy.** Quarterly Journal of Economics, 2003.

BOMENY, H. M. B.; FEITAL, R. **Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso.** In: Organização do Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos. Rio de Janeiro: EdUERJ, Rio de Janeiro, 1998.

BRUNO, Lúcia. **Educação, qualificação e desenvolvimento econômico.** In: BRUNO, Lúcia (org). Educação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo – Leituras Seleccionadas. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

CAMARGO, A. **Governança para o século 21.** In: TRIGUEIROS, A. (org.). Meio Ambiente no século 21. 4. ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

CARLOS, Bresser e SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** São Paulo: FGV, 1998.

CARNOY, M.; CASTRO, C. M. (Org.). **Como anda a reforma educacional na América Latina?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

CHAUDHURI, S. **What difference does a constitutional amendment make?** The 1994 Panchayati Raj Act and the attempt to revitalize rural local government in India. In: Bardhan, P.; Mookherjee, D. (eds.). Decentralization and Local Governments in Developing Countries: A Comparative Perspective. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

COELHO. Maria Inês de Matos. **Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios.** Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v.16, n 59, p. 229-258, abr/jun. 2008.

CORRAR, L. J. PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. (Coords.). **Análise Multivariada para Cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia.** São Paulo: Atlas, 2007.

CÔRTEZ, S. M. V. **Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura.** In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CURY. C. R. J. **O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática.** In: Oliveira. D.A. (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.** In DADOS – Revista de Ciências Sociais, volume 38, número 3. Rio de Janeiro, 1997.

DRAIBE, Sonia. **A Política Social na América Latina: O que Ensinam as Experiências Recentes das Reformas.** In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sergio (orgs). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: UNB, 1997.

DREZÈ, J., Saran, M. (1995), **Primary education and economic development in China and India: overview and two case studies**. In: Basu, K. et al. (eds.). *Choice, Welfare, and Development: A Festschrift in Honour of Amartya K. Sen*. Oxford: Clarendon Press.

EFRON, B. **Bootstrap methods: another look at the jackknife**. The Annals of Statistics, 1979.

FALLETI, Tulia. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. Revista Sociologias, ano 8, nº. 16, p. 46-85. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L. da; CHAN, B. L. **Análise de dados – modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009.

FERREIRA, Sergio G. e VELOSO, Fernando. **A Reforma da Educação**. In PINHEIRO, Armando C. e GIAMBIAGI, Fabio. *Rompendo o Marasmo: A Retomada do Desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

GALASSO, E., Ravallion, M. **Decentralized targeting of an anti-poverty program**. Development Research Group Working Paper, World Bank, Washington D.C, 2001.

GALIANI, S.; GERTLER, PAUL; SCHARGRODSKY, E. **School decentralization: helping the good get better, but leaving the poor behind**. Journal of Public Economics, 2008.

GLADE, William. **A Complementaridade entre a Reestruturação Econômica e a Reconstrução do Estado na América Latina**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: FGV, 1998.

GOHN, M. G. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001

GOLDIN, C., Katz, L. **The race between education and technology**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008.

GUJARATI, D. **Econometria Básica**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2006.

HAIDAR, Maria de Lourdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. **A Educação Básica no Brasil**. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

HAIR Jr., Joseph; ANDERSON, Ralph; TATHAM, Ronald; BLACK, Willian. **Multivariate data analysis**. 17ª Edição. Prentice- Hall, 2009.

HANUSHEK, Eric A. **Alternative School Policies and the Benefits of General Cognitive Skills**. Economics of Education Review, v. 25, n. 4, August 2006.

HANUSHEK, Eric A. e KIMKO, Dennis D. **Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations**. The American Economic Review, v. 90, n. 5, December 2000.

In: _____. (Org.). **Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos**. Rio de Janeiro: EdUERJ, Rio de Janeiro, 1998.

JENKINS, Kate. **A Reforma do Serviço Público no Reino Unido**. In: PEREIRA, Luiz

KETTL, Donald F. **A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV, 1998.

KING, E., Özler, B., **What's decentralization got to do with learning? The case of Nicaragua's school autonomy reform**. Development research group working paper, World Bank, Washington D.C, 1998.

KRUEGER, James; LEWIS-BECK, Michael. **"Is OLS Dead?"** The Political Methodologist, vol 15, 2008.

LAUGLO, J. **Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 100, 1997.

LINDERT, P. H. **Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth**. Century, v. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LINDERT, P. H., **Voice and growth: Was Churchill right?** Journal of Economic History, v. 63, n. 2, p. 315-350, jun, 2003.

LOCKWOOD, B. **Distributive Politics and the Benefits of Decentralization**. Review of Economic Studies , 2002.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing. Uma orientação aplicada**. Porto Alegre: Bookman, 2001

MELLO, Guiomar Namo. **Cidadania e Competitividade: desafios educacionais para o terceiro milênio**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MELO, M. A. **Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise de preliminar de experiências selecionadas**. Relatório. Recife, 2003.

MELO, Marcus André. **Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo municipal'**. Efeitos perversos da descentralização? Revista São Paulo em Perspectiva, nº 10. São Paulo: Fundação Seade, 1996.

MENEZES Filho, N. **"Educação e Desigualdade"** In: Lisboa e Menezes-Filho (Eds.) Microeconomia e Sociedade no Brasil. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 2001 BOMENY, H. M. B.; FEITAL, R. Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso.

MENEZES Filho, N. **"Educação e Desigualdade"**. In Lisboa e Menezes-Filho Microeconomia e Sociedade, Rio de Janeiro: Editora Contra-Capa, 2001.

MENEZES, R. M. **Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira**. Em Aberto, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

MINGOTI, S.A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: Uma abordagem aplicada**. Sueli Aparecida Mingoti. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

Nunnally, J. C. **Psychometric theory** (2nd ed.). New York: McGraw-Hill, 1978.

OATES, W. E. (1972), **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich

OLIVEIRA, Fabrício Augusto e BIASOTO Jr., Geraldo. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. In: ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (orgs.). Descentralização de Políticas Sociais no Brasil. São Paulo: Fundap/Fapesp/Ipea, 1999.

OLIVEIRA. João Batista Alves. **Desigualdades e políticas compensatórias**. In: SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin. (orgs). Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

Paredes. Ricardo; Pinto Juan I. **"El fin de la educación pública em Chile"**. University of Chile. Department of Economics, vol. 36, June 2009.

POLATO, Amanda. **Superando o atraso**. Revista Nova Escola. nº 222, ,2009

PREAL. **Quantity Without Quality: A Report Card on Education in Latin America**, 2006.

PROBE Team. **Public report on basic education in India**. New Delhi: Oxford University Press, 1999.

RICHARDSON, Ruth. **As Reformas do Setor Público na Nova Zelândia**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV, 1998.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, B. S. **Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy**. Politics and Society, v. 26, n. 4, 1998.

SANTOS, C. R. dos. **Educação escolar brasileira: estrutura, administração, legislação.** São Paulo: Pioneira, 1999.

SILVA, Rose Neubauer e CRUZ, Neide. **Política Educacional: Redefinição de Competências e Novos Modelos de Gestão.** In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais.* São Paulo: Fundap, 1996.

SMITH, B.C. *Descentralization : The territorial Dimension of the States.* London: George Allen e Unwin Ltda, 1985.

SPEARMAN, C. **General intelligence, objectively determined and measured.** American Journal of Psychology, 1904.

TENDLER, J. **Good government in the tropics.** Baltimore: John Hopkins University, 1997.

TOMMASI, M., Weischelbaum, F. **A principal-agent building block for the study of decentralization and integration.** Working Paper n. 20, Department of Economics, Universidad de San Andrés, 1999.

USAID. **Strengthening Education in the Muslim World.** USAID Issue Paper No. 2 Washington, D.C.: USAID, 2003.

WERLE, F. O. C. **Conselhos Municipais de Educação: Estudo genético-histórico.** Cadernos de Pesquisa. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 103, 1998.

WERLE, F. O. C. **Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 103, p. 123-135, mar. 1998.

ANEXOS

TABELA 1: RESULTADO OLS PARA IDEB

ideb	Coeficiente	D.P. Bootstrap	t	P> t	Int_Conf (95%)	
Espaço_Urbano	-0,01	0,01	-1,10	0,27	-0,04	0,01
Prefeitura	-0,05	0,01	-5,04	0,00	-0,07	-0,03
Segurança	-0,06	0,01	-6,97	0,00	-0,08	-0,05
Transporte_Alternativo	-0,13	0,02	-7,46	0,00	-0,16	-0,09
Transparência	-0,04	0,01	-4,31	0,00	-0,06	-0,02
Conselho_Assist_Social	-0,01	0,01	-1,26	0,21	-0,03	0,01
Diversidade	-0,02	0,01	-2,02	0,04	-0,04	0,00
Gênero	0,00	0,01	-0,25	0,80	-0,02	0,01
Serviço Civil	-0,01	0,01	-1,53	0,13	-0,03	0,00
Política_Assist_Social	0,09	0,01	7,59	0,00	0,07	0,11
Conselho_LGBT	-0,02	0,01	-2,93	0,00	-0,04	-0,01
Política_Mulher	0,00	0,01	-0,16	0,87	-0,02	0,01
Direitos_Humanos	-0,01	0,01	-1,10	0,27	-0,03	0,01
Poder_Conselho_Educ	0,04	0,02	2,36	0,02	0,01	0,07
Conselho_Esporte	0,02	0,01	1,92	0,06	0,00	0,04
Renda Per Capita	0,00	0,00	1,44	0,00	0,00	0,00
gini2000	-1,76	0,19	-9,33	0,00	-2,13	-1,39
Acre	(dropped)					
Alagoas	0,34	0,12	2,83	0,01	0,11	0,58
Amazonas	0,32	0,11	3,04	0,00	0,11	0,53
Amapá	0,61	0,12	5,09	0,00	0,38	0,85
Bahia	(dropped)					
Ceará	0,30	0,09	3,28	0,00	0,12	0,48
Distrito Federal	0,90	0,10	9,10	0,00	0,71	1,09
Espírito Santo	1,13	0,11	1,02	0,00	0,91	1,34
Góias	0,87	0,10	8,70	0,00	0,67	1,06
Maranhão	0,49	0,10	5,11	0,00	0,30	0,67
Minas Gerais	1,47	0,10	1,49	0,00	1,27	1,66
Mato Grosso do Sul	0,46	0,11	4,07	0,00	0,24	0,67
Mato Grosso	0,71	0,12	6,14	0,00	0,48	0,94
Pará	0,28	0,10	2,67	0,01	0,07	0,49
Paraíba	0,22	0,09	2,30	0,02	0,03	0,40
Pernambuco	0,34	0,09	3,75	0,00	0,16	0,53
Piauí	0,31	0,11	2,84	0,00	0,10	0,53
Paraná	1,30	0,10	1,24	0,00	1,09	1,50
Rio de Janeiro	0,64	0,11	5,92	0,00	0,43	0,85
Rio Grande do Norte	0,06	0,09	0,61	0,54	-0,13	0,24
Rondônia	0,48	0,11	4,23	0,00	0,26	0,71
Roraima	0,79	0,26	3,08	0,00	0,29	1,30
Rio Grande do Sul	0,66	0,10	6,31	0,00	0,45	0,86
Santa Catarina	0,88	0,11	8,28	0,00	0,67	1,08
Sergipe	-0,06	0,10	-0,57	0,57	-0,25	0,14
São Paulo	1,45	0,10	1,41	0,00	1,25	1,65
Tocantins	0,71	0,10	7,29	0,00	0,52	0,90
_cons	4,00	0,15	2,63	0,00	3,70	4,29

Elaboração Própria

TABELA 2: RESULTADO OLS PARA NOTAS EM MATEMÁTICA

mat_pb09_si	Coeficiente	D.P. Bootstrap	t	P> t	Int_Conf (95%)	
Espaço_Urbano	-0,64	0,36	-1,77	0,08	-1,34	0,07
Prefeitura	-1,69	0,29	-5,94	0,00	-2,25	-1,49
Segurança	-1,34	0,25	-5,46	0,00	-1,82	-0,86
Transporte_Alternativo	-3,14	0,47	-6,64	0,00	-4,06	-2,21
Transparência	-1,02	0,28	-3,64	0,00	-1,57	-0,47
Conselho_Assist_Social	-0,47	0,23	-2,01	0,05	-0,92	-0,01
Diversidade	-0,44	0,27	-1,62	0,11	-0,97	0,09
Gênero	-0,32	0,22	-1,48	0,14	-0,75	0,10
Serviço Civil	-0,68	0,24	-2,85	0,00	-1,15	-0,21
Política_Assist_Social	1,90	0,33	5,75	0,00	1,25	2,55
Conselho_LGBT	-0,68	0,26	-2,58	0,01	-1,19	-0,16
Política_Mulher	0,13	0,23	0,57	0,57	-0,32	0,58
Direitos_Humanos	-0,13	0,24	-0,55	0,58	-0,61	0,34
Poder_Conselho_Educ	0,75	0,49	1,54	0,12	-0,21	1,70
Conselho_Esporte	0,21	0,32	0,67	0,51	-0,42	0,85
Renda Per Capita	0,09	0,01	12,91	0,00	0,07	0,10
gini2000	-5,01	5,30	-9,44	0,00	-6,05	-3,97
Acre	(dropped)					
Alagoas	0,71	4,97	1,43	0,15	-2,63	1,68
Amazonas	1,66	3,12	0,53	0,59	-4,45	7,78
Amapá	2,34	4,41	5,30	0,00	1,47	3,20
Bahia	(dropped)					
Ceará	9,27	2,63	3,52	0,00	4,10	1,44
Distrito Federal	1,26	2,90	4,36	0,00	6,96	1,83
Espírito Santo	2,42	3,22	7,53	0,00	1,79	3,06
Góias	1,40	2,85	4,93	0,00	8,46	1,96
Maranhão	3,67	2,77	1,32	0,19	-1,77	9,11
Minas Gerais	3,61	2,84	1,27	0,00	3,05	4,17
Mato Grosso do Sul	1,12	3,25	3,46	0,00	4,86	1,76
Mato Grosso	7,08	3,27	2,16	0,03	0,66	1,35
Pará	9,66	2,77	3,48	0,00	4,21	1,51
Paraíba	6,16	2,77	2,23	0,03	0,74	1,16
Pernambuco	5,90	2,68	2,20	0,03	0,65	1,11
Piauí	7,82	3,10	2,52	0,01	1,74	1,39
Paraná	2,74	3,02	9,06	0,00	2,14	3,33
Rio de Janeiro	1,94	2,99	6,51	0,00	1,36	2,53
Rio Grande do Norte	-0,04	2,74	-0,01	0,99	-5,42	5,34
Rondônia	8,54	3,30	2,59	0,01	2,06	1,50
Roraima	1,01	3,83	2,65	0,01	2,64	1,76
Rio Grande do Sul	1,12	3,01	3,75	0,00	5,39	1,71
Santa Catarina	1,06	3,09	3,46	0,00	4,62	1,67
Sergipe	6,19	3,00	2,06	0,04	0,28	1,20
São Paulo	3,04	2,95	1,03	0,00	2,46	3,62
Tocantins	8,38	2,81	2,98	0,00	2,86	1,39
_cons	1,96	4,32	4,54	0,00	1,88	2,04

Elaboração Própria

TABELA 3: RESULTADO OLS PARA NOTAS EM PORTUGUÊS

port_pb09_si	Coeficiente	Bootstrap	t	P> t	Int_Conf (95%)	
Espaço_Urbano	-0,02	0,28	-0,08	0,94	-0,57	0,53
Prefeitura	-1,21	0,22	-5,49	0,00	-1,64	-0,78
Segurança	-0,84	0,20	-4,28	0,00	-1,22	-0,46
Transporte_Alternativo	-2,09	0,37	-5,69	0,00	-2,81	-1,37
Transparência	-0,81	0,22	-3,63	0,00	-1,25	-0,37
Conselho_Assist_Social	-0,20	0,18	-1,08	0,28	-0,55	0,16
Diversidade	-0,34	0,21	-1,58	0,11	-0,76	0,08
Gênero	-0,27	0,18	-1,51	0,13	-0,61	0,08
Serviço Civil	-0,43	0,19	-2,27	0,02	-0,80	-0,06
Política_Assist_Social	1,38	0,25	5,46	0,00	0,89	1,88
Conselho_LGBT	-0,55	0,18	-2,99	0,00	-0,91	-0,19
Política_Mulher	-0,10	0,18	-0,53	0,60	-0,46	0,26
Direitos_Humanos	-0,07	0,19	-0,36	0,72	-0,45	0,31
Poder_Conselho_Educ	0,42	0,38	1,11	0,27	-0,33	1,17
Conselho_Esporte	0,34	0,25	1,35	0,18	-0,15	0,83
Renda Per Capita	0,08	0,01	15,73	0,00	0,07	0,09
gini2000	-4,22	4,19	-10,08	0,00	-5,04	-3,40
Acre	(dropped)					
Alagoas	7,23	3,59	2,01	0,04	0,19	1,42
Amazonas	-2,91	2,61	-1,11	0,27	-8,04	2,22
Amapá	1,63	3,28	4,97	0,00	9,87	2,27
Bahia	(dropped)					
Ceará	5,94	2,24	2,65	0,01	1,54	1,03
Distrito Federal	1,16	2,41	4,81	0,00	6,89	1,63
Espírito Santo	1,67	2,71	6,16	0,00	1,14	2,20
Góias	1,25	2,39	5,21	0,00	7,80	1,72
Maranhão	0,54	2,35	0,23	0,82	-4,07	5,15
Minas Gerais	2,60	2,40	10,84	0,00	2,13	3,07
Mato Grosso do Sul	8,92	2,64	3,38	0,00	3,74	1,41
Mato Grosso	4,83	2,70	1,79	0,07	-0,46	1,01
Pará	6,72	2,34	2,87	0,00	2,13	1,13
Paraíba	3,14	2,34	1,34	0,18	-1,44	7,74
Pernambuco	1,84	2,26	0,81	0,42	-2,59	6,28
Piauí	5,60	2,66	2,10	0,04	0,37	1,08
Paraná	1,70	2,50	6,81	0,00	1,21	2,19
Rio de Janeiro	1,60	2,55	6,28	0,00	1,10	2,10
Rio Grande do Norte	-2,39	2,35	-1,02	0,31	-7,01	2,22
Rondônia	5,08	2,63	1,93	0,05	-0,08	1,02
Roraima	5,84	4,43	1,32	0,19	-2,85	1,45
Rio Grande do Sul	6,47	2,50	2,58	0,01	1,55	1,13
Santa Catarina	5,55	2,56	2,16	0,03	0,52	1,05
Sergipe	2,00	2,50	0,80	0,42	-2,90	6,91
São Paulo	1,89	2,46	7,70	0,00	1,41	2,38
Tocantins	6,88	2,38	2,89	0,00	2,22	1,15
_cons	1,77	3,49	5,07	0,00	1,70	1,84

Elaboração Própria

